

N

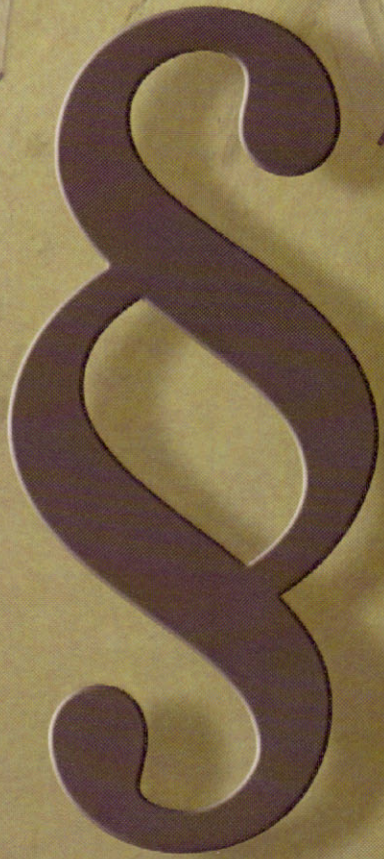
O

V

A

# Leiemarkedet og leietakernes rettsvern

Åsmund Langsether  
Lars Gulbrandsen  
Erling Annaniassen



# Leiemarkedet og leietakernes rettsvern

ÅSMUND LANGSETH  
LARS GULBRANDSEN  
ERLING ANNANIASSEN

Norsk institutt for forskning om  
oppvekst, velferd og aldring  
NOVA Rapport 2/2003

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble opprettet i 1996 og er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Instituttet er administrativt underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

Instituttet har et særlig ansvar for å

- utføre forskning om sosiale problemer, offentlige tjenester og overføringsordninger
- ivareta og videreutvikle forskning om familie, barn og unge og deres oppvekstvilkår
- ivareta og videreutvikle forskning, forsøks- og utviklingsarbeid med særlig vekt på utsatte grupper og barnevernets temaer, målgrupper og organisering
- ivareta og videreutvikle gerontologisk forskning og forsøksvirksomhet, herunder også gerontologien som tverrfaglig vitenskap

Instituttet skal sammenholde innsikt fra ulike fagområder for å belyse problemene i et helhetlig og tverrfaglig perspektiv.

© Norsk institutt for forskning om oppvekst,  
velferd og aldring (NOVA) 2003  
NOVA – Norwegian Social Research

ISBN 82-7894-154-8  
ISSN 0808-5013

Forsidefoto: *Halvard Dyb*  
Desktop: *Husein Monfared*  
Trykk: *GCS*

**Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:**

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring  
Munthesgt. 29 · Postboks 3223 Elisenberg 0208 Oslo

Telefon: 22 54 12 00

Telefaks: 22 54 12 01

Nettadresse: <http://www.nova.no/>

# Forord

Kommunal og regionaldepartementet ba sommeren 2002 noen utvalgte forskningsinstitutt om å levere anbud på i alt fem utredninger. NOVA leverte anbud på en av disse, om leiemarkedet og leietakernes rettsvern, og fikk i oppdrag å utføre denne utredningen.

Departementet ønsket en utredning som skulle beskrive leiemarkedet og leietakernes rettsvern i utleiemarkedet og vurdere mulige offentlige tiltak for å sikre disposisjonsretten til leid bolig. En vurdering av Husleietvistutvalget og Husleienemnda og begrepet «gjengs leie» burde inngå i utredningen. Departementet nevnte i sin anbudsinnbydelse at også eventuell etnisk diskriminering og tiltak for å begrense dette var av interesse.

Utredningen er gjennomført innen rammen av tre månedsverk for de involverte forskerne ved NOVA. Ut fra tilgjengelig tid og kompetanse, er arbeidsmengden fordelt mellom de tre forskerne i henhold til den rekkefølge de er nevnt nedenfor.

Vi vil takke vår kollega Charlotte Koren for en grundig gjennomlesning av rapportens manus. Hun har gitt mange nyttige kommentarer, både til framstillingsform og substansielt innhold.

Vi har hatt stor nytte av flere samtaler med leder av Husleietvistutvalget, Kari Røren.

Vi takker Kommunal- og regionaldepartementet for et interessant oppdrag, og våre kontaktpersoner i departementet, Einar Aarskog og Lars Marius Ulfrstad for et godt samarbeid.

*NOVA Januar 2003*

*Åsmund Langsether, Lars Gulbrandsen og Erling Annaniassen*



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	9
<b>1 Innledning</b> .....	12
1.1 Leiemarked .....	13
1.2 Rettsvern .....	13
1.3 Data som benyttes i rapporten .....	15
1.4 Rapportens disposisjon .....	17
<b>2 Leiemarkedet – struktur og særtrekk</b> .....	18
2.1 Avgrensning av leiemarkedet .....	18
2.1.1 Kårkontrakt .....	18
2.1.2 Losji .....	19
2.1.3 Bofellesskap .....	19
2.1.4 Bokollektiv .....	20
2.1.5 Framleie .....	20
2.1.6 Leierett i borettslag og boligaksjeselskaper .....	21
2.2 Leiemarkedet – avtalestatus .....	21
2.3 Særtrekk ved tilbudet av utleieboliger – status og kort historikk .....	22
2.3.1 Utleierkategorier .....	22
2.3.2 Sokkelbolig .....	24
2.3.3 Ekstrabolig .....	25
2.3.4 Tjenestebolig .....	27
2.3.5 Offentlig utleie .....	27
2.3.6 Profesjonell utleie .....	29
2.3.7 Leiemarkedets struktur – kort historikk .....	30
2.3.8 Leiemarkedet struktur – foreløpig oppsummering .....	34
2.3.9 Leiemarkedets geografiske struktur .....	36
2.4 Særtrekk ved etterspørselen .....	39
2.4.1 Hvorfor leie bolig? .....	40
2.4.2 Hvem er leieboere? .....	41
2.4.3 Botid i leieforhold .....	43
2.4.4 Flytteplaner .....	46
2.4.5 Hvilke disposisjonsform foretrekker leieboerne? .....	48
2.4.6 Etterspørsel og tilbud – svake rettigheter .....	52
2.5 Prisdannelse og markedsregulering .....	57
2.5.1 Markedsbetingelser og funksjonsmåte .....	58
2.5.2 Ekstra- og sokkelboligmarkedet .....	63
2.5.3 Tjenesteboligmarkedet .....	65



2.5.4	<i>Det offentlige utleiemarkedet</i>	66
2.5.5	<i>Leiegårdsmarkedet</i>	68
2.5.6	<i>Samspillet mellom delmarkeder</i>	69
2.5.7	<i>Prisnivå og prisvariasjon i det lokale marked</i>	75
2.6	Regulering av leiemarkedet – boligen som velferdsgode	78
3	Politisk ansvar og rettsvern på leiemarkedet	80
3.1	Målsettinger og tiltak i boligpolitikken	80
3.2	Interessekonflikter og rettsvern på leiemarkedet	82
3.3	Rettskilder	84
3.4	Leietakernes rettsvern: saksområder og lovverk	85
3.4.1	<i>Saksområder</i>	85
3.4.2	<i>Retten til bolig</i>	86
3.4.3	<i>Diskriminering</i>	87
3.5	Leietakers rettsvern i husleieloven	88
3.5.1	<i>Om preseptoriske og deklarasjonelle bestemmelser</i>	88
3.5.2	<i>Forholdet mellom leier og eier</i>	89
3.5.3	<i>Nærmere om oppsigelsesvernet</i>	93
3.5.4	<i>Nærmere om leieprisvernet</i>	94
3.6	Rettsorganer og kollektive partsrettigheter	97
3.7	Komparativt perspektiv: leiestruktur og leieboerorganisering i Sverige og Danmark	100
4	Oslo – fortsatt et særtilfelle?	103
4.1	Leiemarkedets struktur	103
4.2	Etterspørselen på leiemarkedet	106
4.3	Markedstyper: samlokalisering og prisdannelse	107
4.4	Markedets funksjonsmåter	109
4.5	Offentlige leiemarkeder i Oslo	110
4.6	Oslo – ikke lenger noe særtilfelle?	112
5	Husleietvistutvalget: saker og saksbehandling	114
5.1	Forsøksordningens bakgrunn	114
5.2	Utvalgets kompetanseområde	115
5.3	Arbeidsmetoden	116
5.4	Antall saker og deres karakter	117
5.5	Saksbehandlingstid	117
5.6	Måloppnåelse	118
5.7	Husleietvistutvalgets rolle i «systemet»	119
5.8	Husleietvistutvalgets funksjon: oppsummering	120

6 Oppsummering og konklusjoner .....	122
6.1 Retten til bolig .....	122
6.2 Adgangsproblemer/diskriminering .....	123
6.3 Rettighetsforholdene for medlemmer i bokollektiver .....	124
6.4 Svake rettigheter .....	125
6.5 Leieprisvernet .....	127
6.6 Lovfeller .....	128
6.7 Rettighetssituasjonen ved omgjøring av disposisjonsform .....	128
6.8 Rettighetssituasjonen ved endring i systemet for prisfastsettelse .....	129
6.9 Ubalanserte standardkontrakter .....	130
6.10 Rettsorganene: er de adekvate og arbeider de raskt nok? .....	130
Summary .....	131
Litteratur .....	135





# Sammen drag

Over tid har leiemarkedet endret karakter. Det livslange leieboerskap er avløst av det kortvarige, og den profesjonelle, private gårdeier med mange boliger å leie ut, er avløst av den uprofesjonelle utleier, temporært fraværende fra egen ordinær bolig eller med en ekstra bolig til disposisjon, ofte ervervet gjennom arv. Andelen hushold som bor til leie har også stadig blitt lavere, men etter 1990 har leiemarkedets mangeårige tilbakegang stanset opp. Det har vært et økt innslag av leie blant ungdom, noe som ikke minst skyldes utsettelse av førstegangs boligkjøp. Samtidig har det, særlig etter 1997, vært en sterk økning i byggingen av omsorgsboliger for eldre.

Det er i dag først og fremst yngre og i noen grad eldre mennesker som bor til leie. Unge leietakere har i økende grad bodd kort tid i sitt nåværende leieforhold, og de regner også med å flytte ganske snart. De unge foretrekker å eie boligen sin – noe også de fleste regner med å realisere innen få år. Leieboligen har blitt et overgangsfenomen for de fleste yngre mennesker – et alternativ før de danner par og stifter familie og bestemmer seg for hvor de vil bo på en mer permanent basis.

Av de relativt få i aldersgruppen 30-59 år som bor til leie ønsker også flertallet å bli eiere, men langt fra alle anser dette som oppnåelig innen overskuelig fremtid. Leieboerne i denne aldersgruppen består for en stor del av mennesker med dårlig økonomi som ofte har vært gjennom et samlivsbrudd. Om disse leietakerne kan man med en viss rett si at de er innelåst på leiemarkedet.

De to partene i et leieforhold har normalt motstridende interesser. Utleieren vil naturlig nok ha et leieforhold med stor frihet til å disponere boliger som han eller hun eier som kapital. Leietakeren vil ha et leieforhold som tilfredsstillende sentrale betingelser for at boligen skal være et velferdsgode. Loven balanserer disse motstridende interessene, og skiller samtidig mellom ulike typer utleiere. Det er særlig de delmarkedene hvor lovens normalbestemmelser kan fravikes til gunst for utleier og ugunst for leietaker, som har vokst og blitt dominerende. Dette har gitt grunn til bekymring for at en stadig større andel av leieboerne ville bo i leieforhold med svakt rettsvern; det vil først og fremst si kortidskontrakter og svakt oppsigelsesvern.

Kontrakter på leiemarkedet kan enten være tidsbestemt eller tidsubestemt. Knappt 30 prosent av dem som i dag bor til leie har ingen kontrakt – svært mange av disse leier av slekt og venner. Omtrent halv-

parten bor på tidsbestemte kontrakter, mens ca. 20 prosent bor på korttidskontrakter av tre års varighet eller mindre. Det ser ut til å være færre enn for eksempel i 1995. Til gunst for leietakerne kommer at oppsigelsesvernet ble styrket i den nye husleieloven av 1999. Samlet sett indikerer våre data at det er færre som bor i leieforhold med svakt rettsvern i dag enn på midten av 1990-tallet. Det er særlig yngre mennesker som bor med korttidskontrakter, og dette representerer neppe noe stort problem for denne gruppen, med deres korte tidsperspektiv på leieforholdet. Hvilken type kontrakt de sitter på ser ikke ut til å spille noen rolle for hvor raskt de regner med å kunne realisere den ønskede status som boligeier. Det kan stille seg annerledes for middelaldrende med dårlig økonomi og ulike sosiale problemer. De kan oppleve å måtte ta til takke med å sirkulere mellom korttidskontrakter i leiemarkedet. For de eldste leieboerne forekommer nesten ikke korttidskontrakter

Den nye husleieloven av 1999 har i § 1-2 en bestemmelse om ufravikelihood som sier at det er forbudt å avtale vilkår som er mindre gunstige for leieren enn det som følger av lovens bestemmelser. Leietakernes rettsvern er ellers i avgjørende grad et spørsmål om oppsigelsesvernet og leieprisvernet i loven. Den nye loven har et sterkt oppsigelsesvern. Etter lovens hovedregel er det ikke anledning til å leie ut en bolig for kortere periode enn tre år. Oppsigelige leieavtaler kan sies opp uten grunn av leietakeren. Til utleieren stilles det strenge krav om saklig grunn for en oppsigelse. Loven plasserer dessuten søksmålsbyrden hos utleier i oppsigelsessaker, dvs. at for en leietaker er det tilstrekkelig å protestere på en oppsigelse. Det er utleieren som må bringe saken for retten dersom leietakeren protesterer.

Med hensyn til leiepris, aksepterer loven det leienivået som bestemmes i markedet når det gjelder nye leieforhold. Denne markedsleien er etter loven aldri å betrakte som urimelig. Det er bare en leie som er urimelig høy i forhold til markedsleien på avtaletidspunktet som det er forbudt å avtale, jvf. § 4-1. Loven hjemler også adgang, for begge parter, til å kreve justering av husleia i løpet av leieperioden, en bestemmelse som ikke er unaturlig sett på bakgrunn av det sterke oppsigelsesvernet i loven. Loven åpner for en tilpasning av leiene i løpende leieforhold til markedspris. Dette vil være til gunst for utleier når leiene stiger og til gunst for leieboer når leiene faller. Loven legger imidlertid restriksjoner på hvor raskt tilpasningen til markedsleie kan skje, ved bestemmelser som kun tillater årlige indeksreguleringer, og opp- eller nedregulering av leia til gjengs leie for liknende husrom og liknende avtaleforhold hvert tredje år.

Det er uklart hvordan sentrale begreper som gjengs leie, liknende husrom og liknende avtalevilkår skal tolkes og operasjonaliseres. Særlig gjelder dette begrepet «gjengs leie» som ikke kan observeres i markedet, men er en gjennomsnittspris som må estimeres med adekvate statistiske metoder. Loven forutsetter derfor et statistikkgrunnlag som foreløpig ikke finnes. Som et minimumstiltak for å gjøre loven mer anvendbar for partene på leiemarkedet – og også for rettsvesenet – bør det etableres et system som skaffer til veie oppdaterte data om leienivået i ulike deler av leiemarkedet.

# 1 Innledning

Denne rapporten omhandler leiemarkedet for boliger og leietakernes rettsvern. Foranledningen er at Kommunal og regionaldepartementet (KRD) ønsket:

en utredning som beskriver leiemarkedet og leietakeres rettsvern i leiemarkedet, og som vurderer mulige offentlige tiltak for å sikre disposisjonsretten til leid bolig. En vurdering av Husleietvistutvalget og Husleienemnda og begrepet «gjengs leie» bør inngå. Eventuell etnisk diskriminering og tiltak for å begrense dette er også av interesse.

Med referanse til Boligutvalgets utredning (NOU 2002:2. Boligmarkedene og boligpolitikken) nevner KRD i sin anbudsinnbydelse at usikker disposisjonsrett til leiet bolig antas å være det sterkest voksende problemet på boligmarkedet. Boligutvalget foreslår blant annet at det opprettes en offentlig formidler/megler av leieboliger for å styrke mindre ressurssterke leietakeres posisjon på leiemarkedet. Utvalget foreslår også at det bygges flere ikke-kommersielle utleieboliger som tilbud til personer både med midlertidige og varige økonomiske problemer. Utvalget mener at en slik satsing kan forsvares ut fra den fordelaktige skattleggingen av eierboliger (NOU: 2002:2, s.18).

For å vurdere leieboeres rettsvern er det viktig å vite hva slags marked som foreligger. Det er allerede godt dokumentert at leiemarkedet over tid har endret struktur (Nordvik 1996). Det livslange leieboerskap er avløst av det kortvarige, og den profesjonelle, private gårdeier med mange boliger å leie ut, er avløst av den uprofesjonelle utleier, temporært fraværende fra egen ordinær bolig eller med en ekstra bolig til disposisjon, ofte ervervet gjennom arv. På lang sikt, for eksempel i løpet av det siste århundre, har utleiemarkedet relativt sett skrumpet betydelig. Om innslaget av kortvarige leieforhold på lang sikt har økt eller blitt redusert, er det vanskelig å konkludere sikkert om på grunnlag av den foreliggende empiri. På kort sikt, dvs. i løpet av de siste 20-30 åra, har imidlertid innslaget av kortvarige leieforhold økt. I den forbindelse påpeker Wessel (1999) en økning av leieforhold preget av det han definerer som «svake rettigheter» i årene 1988 til 1995. Fenomenet består hovedsakelig av leieforhold med korttidskontrakter og utleie av møblerte leiligheter.

På 1990-tallet ser vi klare tegn på at leiemarkedets mangeårige tilbakegang har stanset opp. Økt innslag av leie blant ungdom, og utsettelse

av førstegangs boligkjøp, er for eksempel påvist både av Andersen (2002) og Gulbrandsen (2002). Samtidig har det på slutten av 1990-tallet vært en sterk økning i byggingen av omsorgsboliger for eldre.

Disse endringene vil ytterligere dokumenteres i denne rapporten, som en nødvendig bakgrunn for analyse av rapportens egentlige tema: rettsvern. Innledningsvis vil vi gi en kort beskrivelse av hvordan rapportens tema definitorisk er avgrenset. Deretter vil vi kort redegjøre for de data vi har benyttet oss av. Vi avslutter innledningskapitlet med en redegjørelse for hvordan rapporten er disponert.

## **1.1 Leiemarked**

Vi avgrenser i utgangspunktet leiemarkedet for boliger slik husleieloven definerer sitt virkeområde; avtaler om bruksrett – mot vederlag – til husrom som brukes til beboelse. Leiemarkedet for næringslokaler, ferie- og fritidsboliger og opphold på hoteller og pensjonater faller utenfor. Bruksrett knyttet til arbeidsavtale (tjenestebolig, bolig for hushjelp, eller au pair-er), leie av hybler og framleie faller innenfor loven. Losjivirksomhet – som i dag er ubetydelig – ligger kanskje i en gråson. Leieboeres adgang til å ta opp nye medlemmer i sitt hushold (bofellesskap) er regulert av loven, men ikke definert som et leieforhold. Når det gjelder bokollektiver, øyner vi en ny type rettsvernsproblematikk som gjelder forholdet mellom medlemmene i slike kollektiver. Det skal her legges til at det synes å utvikles en språkbruk der begrepet bofellesskap mer og mer brukes om boformer som tidligere ble betegnet som bokollektiv. For eksempel finner man i boligannonse i Aftenposten Aften en egen rubrikk med navnet «Bofellesskap». Tilbud og etterspørsel under denne rubrikken har intet å gjøre med opprettelse av bofellesskap i betydningen opptak av nytt medlem i eget hushold.

## **1.2 Rettsvern**

En drøfting av rettsvernet for leietakerne må på den ene siden ta utgangspunkt i dagens leiemarked og de problemer som kan identifiseres der, og på den andre siden hvordan det gjeldende lovverket behandler problemene. I den offentlige diskusjonen om rettsvernet på leiemarkedet fokuseres det ofte på oppsigelsesvernet leietakeren har, og utleiers rett til å inngå tidsbegrensede avtaler, gjerne kortere enn lovens hovedregel om en minstetid på tre år. Wessel (1999) definerer «svake rettigheter» som leieforhold som dreier seg om: tjenestebolig eller forpaktning, fullt møblert

utleie, framleie eller leiekontrakt inntil 3 år. Vi vil imidlertid se spørsmålet om leietakernes rettsvern i et videre perspektiv. To spørsmål blir her sentrale. Eksisterer det leieforhold/problemer som faller utenfor dagens lovverk? Gir dagens lov- og regelverk for dårlig beskyttelse på områder som er lovregulert?

Leiemarkedet er ikke ett marked av homogen karakter, men består av flere ulike delmarkeder. Leietakerne vil stå overfor mange av de samme problemene uansett hvilket delmarked de befinner seg på. Vi har funnet det formålstjenlig å strukturere drøftingene om følgende problemtyper:

- Problemer vedrørende retten til bolig.
- Problemer omkring adgangen til markedet. Former for diskriminering kan her være et aktuelt tema.
- Problemer knyttet til rettighetsstatus i leieperioden. Leieprisvernet vil her stå sentralt.
- Problemer knyttet til oppsigelse og avslutning av leieforhold.
- Problemer knyttet til ulik markedsrett i relasjonen utleier – leietaker.
- Rettighetsstatus for grupper med spesielle problemer på boligmarkedet.

De problemene som er nevnt her har imidlertid forskjellig karakter og ulik betydning alt etter hvilket delmarked vi befinner oss på. Det er derfor viktig for en meningsfull drøfting av rettsvernsproblematikken å beskrive de ulike delmarkeder innenfor leiemarkedet og de særlige rettsvernsproblemer de måtte representere.

Leietakernes rettsvern på disse feltene er i dag først og fremst ivaretatt i husleieloven av 1999. Denne loven avløste den tidligere husleielov som opprinnelig ble vedtatt i 1939, og som gjennomgikk en omfattende revisjon på slutten av 1960-tallet. Drøftingen av den nye husleielovens bestemmelser, og hvordan den møter og løser potensielle rettsvernsproblemer, står derfor sentralt i denne rapporten. Tidligere har også husleiereguleringsloven vært sentral i denne forbindelse. Dens geografiske gyldighetsområde ble stadig mindre, og i 1999 gjaldt lovens strengeste regler, kapittel 2, kun for umøblerte boliger i førkrigsbygg i Oslo og Trondheim. Denne loven er nå vedtatt avvirket med en utfasingsperiode fram til 2010 for eksisterende leieforhold.

Leiemarkedet i Oslo har historisk sett stått i en særstilling, men vi har ingen sikker kunnskap om hvorvidt dette fortsatt er tilfelle. Her finner vi



imidlertid fortsatt det største lokale leiemarkedet, målt som antall inngåtte kontrakter per år og som antall utleide boliger. Deler av dette markedet er fremdeles underlagt prisregulering. Oslo har i årtier vært et pressområde med stigende boligpriser, bortsett fra under lavkonjunkturen i perioden 1988-1993. Med hjemmel i husleieloven, ble det i 2000 etablert et eget Husleietvistutvalg for Oslo. Vi har derfor funnet det formålstjenlig å drøfte og behandle leiemarkedet i Oslo, og Husleietvistutvalget, i egne kapitler.

### **1.3 Data som benyttes i rapporten**

Endringsprosessene på leiemarkedet vil vi beskrive ved hjelp av folketellingsdata og data fra representative utvalgsundersøkelser. Vi står i den forbindelse overfor klare utfordringer. Både måleinstrument og målinger vil være forskjellige, og vil skape usikkerhet og sammenlikningsproblemer. Dette gjelder både når vi bruker samme type datakilde over tid, og i enda større grad når vi bruker ulike datakilder, som for eksempel å sammenlikne folke- og boligtellingsdata og surveydata. Alt i alt vil avvikene være små mellom totaltelling og skikkelig utførte utvalgsundersøkelser, men uansett kvalitet av undersøkelsene vil det være grupper som av ulike grunner har lavere responstrate enn gjennomsnittet i surveyundersøkelser. Dette kan være eldre mennesker, innvandrere, sosialklienter eller mennesker med andre alvorlige problemer av økonomisk, medisinsk eller annen karakter. Vanligvis har slike grupper også høyere leieboerandel enn gjennomsnittsbefolkningen, noe som kan forklare hvorfor leieboerandelen vanligvis er litt høyere i folke- og boligtellinger enn i representative surveyundersøkelser.

Dersom man ved hjelp av folketellingene skal kartlegge utvikling og endring over tid av ulike disposisjonsformer til bolig, er det et stort hull mellom 1920-tellingen og 1970-tellingen. Mellom disse to tellingene er det ikke publisert data om disposisjonsform, noen ganger er det ikke engang blitt ikke spurt på en tilfredsstillende måte om disposisjonsformen. Selv i 1970-tellingen er det noe usikkerhet omkring andelseierformen, siden gruppen er presentert som leieboere med aksje/andel og med eller uten innskudd. 1980-tellingen, som var den første telling basert på postalt spørreskjema, har som totaltelling betraktet en uakseptabel høy andel ubesvart på spørsmålet om disposisjonsform, hele 10 prosent. 1990-tellingen og 2001-tellingen synes å være rimelig godt sammenliknbare, men behandlingen av studenter og deres faktiske boforhold, kan være en feilkilde som slår ulikt ut på de to tidspunkter. Dette gjelder i enda større

grad dersom man vil sammenlikne de to siste tellingene med for eksempel 1970-tellingen.

Alternativet til totaltellinger er representative utvalgs- eller surveyundersøkelser. Boforholdsundersøkelsen ble første gang gjennomført i 1967. Fra og med 1997 er boforholdsundersøkelsene avløst av temaroterende levekårsundersøkelser der boforhold er en av modulene som gjentas med fire års mellomrom. Nyeste levekårsdata, som vi har fått tilgang til, er fra 2001. Denne undersøkelsen har et tilleggsutvalg for Oslo og Akershus, som i langt større grad enn tidligere gir et sikkert datagrunnlag for å studere Oslo for seg.

NOVA har også fått gjennomført jevnlige surveyundersøkelser på 1990-tallet. Undersøkelsene er gjennomført av Norsk Gallup, og har hushold som utvalgsenheter. Disse undersøkelsene har stor konsistens med hensyn til hva det er spurt om og hvordan det er spurt. Svakheten ved NOVA-undersøkelsene er at tidsspennet blir relativt kort, nemlig fra 1993 til 2001. Siden det er flere felles spørsmål med boforholdsundersøkelsene, gis det visse muligheter til å trekke linjene noe lenger bakover ved å kombinere NOVA-surveyene og boforholdsundersøkelsene. Vi har for eksempel benyttet data fra boforholdsundersøkelsen i 1973 og NOVA-surveyene fra 1990-tallet til å vise noen sider av de mer langsiktige strukturendringene på utleiemarkedet. Mens NOVA-undersøkelsene, og også de tidligste boforholdsundersøkelsene, er husholdsbaserte, er levekårsundersøkelsene personbaserte. Dersom levekårsundersøkelsene skal sammenholdes med NOVA-surveyene, må derfor levekårsdataene veies slik at de representerer hushold og ikke individer. Dette er konsekvent gjort i denne rapporten<sup>1</sup> med den følge at antall enheter i tabellene er færre enn i det faktiske datamateriale. Vi har av denne grunn ikke presentert basistall i tabeller fra levekårsundersøkelsen fra 2001, men unnlatt å presentere prosenttall dersom antall enheter i det opprinnelige utvalget er mindre enn 25.

Vi har benyttet et omfattende tilfang av dokumentariske data, både lover, forskrifter, kontraktsformularer og, ikke minst, tidligere forsknings- og utredningsrapporter. Vi har også hentet mye nyttig og viktig informasjon fra ulike organisasjoners og etaters hjemmesider på internett. Vi har gjennomført et mindre antall uformelle informantintervju, både med

---

<sup>1</sup> Lavekårsundersøkelsen fra 2001 er representativ for personer fra og med 16 år og eldre. Sett i forhold til hushold vil for eksempel hushold med to personer ha dobbelt så stor trekk sannsynlighet som hushold med kun en person. Utvalget blir et husholdsutvalg ved å veies med en vekt:  $V=1/\text{antall personer over 16 år i husholdet}$ .

utleiery og leieboere. Vi har hatt nyttige samtaler med daglig leder av Husleietvistutvalget, og også hatt tilgang til utvalgets saksarkiv.

## 1.4 Rapportens disposisjon

Etter dette innledningskapittel, følger kapittel 2 (Leiemarkedet – struktur og særtrekk) der vi drøfter særtrekk ved leiemarkedet og dets delmarkeder med særlig vekt på karakteristika ved tilbuds- og etterspørselssiden i de ulike delmarkedene. I kapittel 3 (Politisk ansvar og rettsvern på leiemarkedet) drøfter vi kort ulike offentlige juridiske, økonomiske, boligpolitiske og sosialpolitiske tiltak av relevans for dette temaet. Vi identifiserer og drøfter potensielle rettsvernproblemer på dette markedet sett fra leietakers side. Vi går også nærmere inn på relevante lover og den aktuelle rettsstatus. Hovedvekten er her lagt på drøfting av husleieloven. I kapittel 4 (Oslo – fortsatt et særtilfelle?) gir vi en nærmere beskrivelse av leiemarkedet i Oslo, med særlig vekt på spørsmålet om hvorvidt Oslos utleiemarked fortsatt skiller seg vesentlig fra utleievirksomheten i landet for øvrig. I kapittel 5 (Husleietvistutvalget: saker og saksbehandling) gir vi en oversikt over og vurdering av de sakene dette utvalget har hatt til behandling siden det ble opprettet. I sjette og siste kapittel (Oppsummering og konklusjoner) forsøker vi å evaluere rettsvernssituasjonen på dagens leiemarked. På et par punkter foreslår vi også tiltak som bør overveies satt i verk.

## 2 Leiemarkedet – struktur og særtrekk

### 2.1 Avgrensning av leiemarkedet

Vi skal i denne rapporten ta for oss markedet for og avtaler om leie av husrom som brukes, eller skal brukes, til beboelse. Leie av lokaler som skal brukes til annet enn bolig faller utenfor. Slik husleieloven av 1999 (§ 1-1) avgrensner sitt virkeområde, vil heller ikke vi inkludere leie av husrom til ferie- og fritidsbruk eller utleievirksomheten ved hoteller, pensjonater og liknende overnattingssteder. Loven regulerer utleie av husrom mot vederlag. Lån av bolig er ikke en oppgjørsbetinget transaksjon, og faller derfor utenfor leiemarkedet. En oversiktlig og fyldig omtale av husleielovgivningen er gitt i Wyller (2000), som både redegjør for den nåværende lovens virkeområde, gir en samlet gjennomgang av dens bestemmelser, og redegjør for de viktigste endringer i forhold til tidligere lov.

Leiemarkedet, slik vi definerer det i denne rapporten, vil omfatte:

- Utleie av bolig som næring, ofte også kalt profesjonell utleie.
- Selveiers utleie av del av egen bolig, av egen bolig eller ekstra bolig.
- Eierseksjonseiers utleie av bolig i sameie.
- Andelseiers og aksjonærs utleie av boliger i borettslag og boligaksjeselskap. Dette innbefatter framleie i borettslagslovens forstand.
- Leietakers utleie av leid bolig – framleie i husleielovens forstand.
- Bruksrett til bolig basert på arbeidsavtale, oftest kalt tjenestebolig.
- Utleie av bolig i offentlig og «halvoffentlig» regi.

Denne avgrensningen trenger imidlertid noen kommentarer og presiseringer i forhold til disposisjonsformer som ligger i lovgivningens grenseland, og som vi dels vil velge å inkludere, dels holde utenfor.

#### 2.1.1 Kårkontrakt

Å bo med hjemmel i kårkontrakt var for inntil et par generasjoner siden ganske vanlig. I følge boforholdsundersøkelsene 1988 og 1995 bodde fremdeles ca. 40 000 hushold i kårbolig (Nordvik 1996). Vi vil tro at det her snarere dreier seg hustype (kårbolig som betegnelse på et frittliggende

hus på en bondegård, som tidligere har huset kårfolket på gården), enn om aktuell disposisjonsform. Vi vil tro at antallet kårkontrakter var vesentlig lavere enn 40 000 i 1995. Kårkontraktene var vanligst i jordbrukssektoren, men ble også brukt av huseiere i byene når de solgte boligen sin – som en måte å sikre seg bolig og eventuelt også kost og pleie i alderdommen (Eliassen, 1999). Kårkontrakter omfattet normalt både kost og losji og gjaldt livet ut. Hvordan kårkontraktene er utformet med hensyn til bruksrett til boligen i dag, under velferdsstatens betingelser, foreligger det ingen studier av. Om de inneholder bestemmelser som er problematiske for «kårfolket», har vi derfor ikke anledning til å gå inn på i denne rapporten.

### 2.1.2 Losji

Å ha folk boende i losji – dvs. å leie ut møblert enkeltrom eller deler av en leilighet hvor man selv bor (eventuelt med noe kost og oppvartning innbefattet) – forekommer nesten ikke i dag. Tidligere var det ganske vanlig, ikke minst i byene. I følge Gulbrandsen (1980) bodde det «logerende» i nesten 1/3 av Oslos leiligheter i 1920. Fordelingen mellom bydelene var ganske jevn. Pensjonister og kjøpmenn hadde oftere enn andre sosialgrupper losjerende boende hos seg. Med hjemmel i den første lov om husleieregulering av 1915, vedtok Oslo bystyre i 1916 at losjiavtaler også skulle omfattes av reguleringen, men denne del av reguleringen ble opphevet allerede i 1919 (Gulbrandsen 1980, s. 144). Utleie av hybler som består av enkeltrom i en leilighet (med adgang kjøkken og bad) uten egen inngang, ligner i dag mest på losjivirksomheten. Slike hybler utgjør i dag sannsynligvis et mindretall av hyblene. Denne formen for leie (eventuelt framleie) omfattes av gjeldende lov om husleieavtaler, jfr. §§ 9-5, 6 og 7-3.

### 2.1.3 Bofellesskap

Losji-virksomhet dreier seg om utleie av et spesifisert husrom mot vederlag, og er en markedstransaksjon. Husrom kan også inngå i bytte-transaksjoner – mest vanlig mellom nære slektninger som har felles husholdning innen rammen av et bofellesskap. Det kan for eksempel foregå ved at boligens eier stiller husrom til disposisjon som en motytelse for omsorgstjenester fra nær familie (vanligvis egne barn), eller ved at husrom, og eventuelt også pleie stilles til disposisjon for nær familie (vanligvis egne foreldre) mot at foreldrene er med å dele husholdets fellesutgifter, eller begunstiger de aktuelle barna med hensyn til framtidig arv. Slike utvekslinger har ikke karakter av markedstransaksjoner med spesifiserte ytelser og motytelser. Det sentrale her er imidlertid ikke om det ytes

vederlag for husrommet, men om den eller de personer det dreier seg om reelt trer inn i felles husholdning med den som disponerer leiligheten (Stadheim, 1998, s.215, pkt 10.4.1). Når det skjer, foreligger det verken utleie eller framleie i lovens forstand. Slike bofellesskap berører en viktig side ved leietakers rettsstatus i forhold til utleier: retten for leietaker til å ta opp nye medlemmer i sin husstand. Dette forholdet er regulert i husleielovens § 7-1. I neste omgang berører forholdet ulike husstandsmedlemmer rett til å få overdratt eller arve boligen fra leietakeren, jfr. husleielovens kapittel 8 om personskifte.

Det kan legges til at bofellesskap som omfatter eldre og deres barn i dag omfatter en svært beskjedne del av landets hushold, sammenliknet med tidligere tider. Så sent som i 1960 bodde 27 prosent av den hjemmeboende befolkning over 65 år sammen med minst ett voksent barn. I 1980 var andelen sunket til 14 prosent og i 2001 var andelen kommet ned i fem prosent i følge NOVA-undersøkelsen (Gulbrandsen og Langsether, 2002). Den siste levekårsundersøkelsen, fra høsten 2001, viser en enda lavere andel.

#### 2.1.4 Bokollektiv

Bokollektiv er en relativt moderne form for bofellesskap som totalt sett er av begrenset omfang. Når en gruppe mennesker i et bokollektiv velger å leie en bolig, vil de i utgangspunktet ha samme rettighetsforhold til utleier som en vanlig familie. De vil kanskje oftere enn vanlige familier være i situasjoner hvor det blir spørsmål om å godkjenne nye medlemmer, og hvem som er ansvarlig overfor utleier. Dessuten oppstår det her et nytt problemområde av privatrettslig karakter, som ikke er regulert av husleieloven; nemlig det enkelte medlems rettigheter til bolig versus bokollektivet og de andre medlemmene. Dette er et tema som vi bare vil berøre, blant annet fordi det forutsetter en juridisk kompetanse vi ikke besitter. Som tidligere nevnt synes det også å være på gang en viss endring i språkbruk der denne formen i økende grad betegnes som bofellesskap, og ikke som bokollektiv.

#### 2.1.5 Framleie

I husleieloven er framleie regulert i kapittel 7. I det ordinære leiemarkedet er framleie i lovens forstand det fenomen at en leietaker leier ut hele eller deler av en bolig vedkommende selv har leid. Framleie skal godkjennes av boligens eier. Framleieavtaler vil som regel være tidsbegrensede, og er derfor en viktig del av leiemarkedet sett fra vårt perspektiv.

### 2.1.6 Leierett i borettslag og boligaksjeselskaper

Både andelseier i borettslag og aksjeeier i boligaksjeselskap blir juridisk sett fortsatt betegnet som leietakere (borettslagsloven, aksjeloven), men er over tid i stadig større grad blitt likestilt med individuelle selveiere og all forskjell vil forsvinne dersom Stortinget vedtar forslaget til lovendring som nettopp er lagt fram (Ot.prp. nr. 30 (2002–2003)). Tilsvarende brukes betegnelsen framleie når andels/aksjeeiere leier ut sine boliger, og det er styret i borettslaget eller i boligaksjeselskapet som har kompetanse til å godkjenne eller nekte slik utleie. I denne utredningen vil vi ikke betrakte borettsshavers og aksjeeiers leierett til sine boliger som en del av leiemarkedet. Andels- og aksjeeiers utleie av boliger, juridisk betegnet som framleie, og framleietakers eventuelle videre framleie av slike boliger, er imidlertid en del av leiemarkedet, og vil omfattes av denne rapporten.

## 2.2 Leiemarkedet – avtalestatus

Det leiemarkedet vi har avgrenset her kan deles inn på mange måter med utgangspunkt i ulikhet i rettighetsstatus for leietaker og utleier. Som en første tilnærming har vi funnet følgende inndeling formålstjenlig:

1. Vanlig, tidsubegrenset leieavtale
2. Tidsbegrenset leieavtale
3. Framleie
4. Utleie av egen bolig
5. Leieavtale tilknyttet arbeidsforhold
6. Leieavtale om boliger for personer med spesielle boligbehov

Når det gjelder de to første kategoriene, er leietakernes rettighetsstatus etter husleieloven delvis betinget av utleiers forhold til den utleide boligen. Dersom utleieobjektet ligger i enebolig eller tomannsbolig og utleier bor i samme hus, dersom utleier skal bruke utleieobjektet til bolig for egen husstand, eller dersom utleieobjektet er et rom i utleiers egen bolig, kan lovens normalbestemmelser om minstetid for utleie, oppsigelse og oppsigelsesfrister fravikes i utleiers favør. Når det dreier seg om utleie av utleiers egen bolig (kategori 4) for en periode på inntil 5 år på grunn av midlertidig fravær, er leietakers rett til framleie begrenset, og de vanlige bestemmelsene om oppsigelse (husleielovens kapittel 9) vil ikke gjelde. Kategori 6 gjelder boliger som etter vedtak i offentlig organ skal brukes av personer med spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter. I hovedsak vil det være student- og omsorgsboliger. Her kan også noen av bestemmelsene om oppsigelse, opptak av nye husstandsmedlemmer og framleie fravikes.



## 2.3 Særtrekk ved tilbudet av utleieboliger – status og kort historikk

Sammenliknet med andre land har leiemarkedet i Norge aldri vært stort. Går vi tilbake til begynnelsen av 1900-tallet var selveie allerede den gang den hyppigst forekommende disposisjonsform til bolig. I Kristiania var imidlertid leieformen helt dominerende. I 1920 var ca. 95 prosent av byens boliger leieboliger. Denne andelen har siden blitt stadig mindre, både i Oslo og i landet for øvrig (tabell 2.1). I dag er leieboerandelen i Norge i følge siste folke- og boligteiling 23 prosent. Vi bør her merke oss at leiemarkedets tilbakegang synes å ha stanset opp i løpet av 1990-tallet. For første gang i nyere tid finner vi mellom 1990 og 2001 en svak økning av leieboerandelen, mer i Oslo enn i landet for øvrig. Likevel har innslaget av de ulike disposisjonsformer gjennom de siste 80 år endret seg klart mer i Oslo enn i resten av landet.

Tabell 2.1 Andel hushold som leier bolig. Norge totalt og Oslo spesielt. Kilde: SSB: Folke- og boligteilinger

	1920	1970	1990	2001
<b>Norge</b>	47 %	34 %	22 %	23 %
<b>Oslo</b>	95 %*	49 %	24 %	29 %

\* Tallet for 1920 gjelder innenfor Oslos daværende grenser. Innenfor byens nåværende grenser har Gulbrandsen (1980) beregnet leieboerandelen i 1920 til 89 prosent.

En ting er leiemarkedets omfang, minst like viktig er markedets struktur. Strukturen er bestemt av forhold både på tilbudssiden og etterspørselssiden og av de juridiske rammer som til enhver tid regulerer virksomheten. Her skal vi først se på noen særtrekk ved tilbudet av boliger på leiemarkedet. Først kan vi merke oss at transaksjonen vi har å gjøre med er et leieforhold til et kapitalobjekt – som ikke er flyttbart. Som sådant er det naturlig å jevnføre leie av bolig med tidligere ordninger for bygsel og feste av jord og fast eiendom og senere leasing- og charter-ordninger for et bredere spekter av produksjonsmidler. Dette skal vi komme tilbake til i kapittel 3 i en diskusjon av rettskilder for regulering av leiemarkedet.

### 2.3.1 Utleierkategorier

Aktørene på tilbudssiden av leiemarkedet er ulike, både ut fra hvilke motiv utleiere måtte ha for å delta på markedet, og etter hvilke mål utleiere forfølger. Dette vil langt på vei bestemme tilbyders adferd. Det viktigste

skillet – når vi holder oss til privat sektor – går mellom de som driver boligutleie som næring og de som av ulike grunner disponerer en eller et fåtall boliger som det kan være aktuelt å leie ut. Innen den siste gruppen kan det igjen differensieres mellom de som leier ut en bolig i det huset de bor i og de som eier og leier ut en separat beliggende ekstra bolig. En fjerde kategori tilbydere er de som tilbyr bolig tilknyttet en arbeidskontrakt. Dette kan forekomme både i offentlig og privat sektor. En femte hovedtype tilbydere er offentlig eller halvoffentlige organer som leier ut boliger til grupper med spesielle boligbehov. Grovt sett kan vi skille mellom:

1. Utleie av bolig eller rom i hus bebodd av utleier (sokkelbolig og lignende)
2. Utleie av ekstra bolig
3. Tjenestebolig i privat og offentlig sektor
4. Offentlig (vanligvis kommunal) utleie av boliger
5. Profesjonell, privat boligutleie

Her skal vi gi en kort beskrivelse av hvordan disse utleierkategoriene skiller seg fra hverandre. Først skal vi imidlertid presentere en tabell som viser hvordan leiesektoren har fordelt seg på disse utleiekategoriene fra 1973 og fram til i dag. Tallene for perioden 1973-1995 er beregnet av Viggo Nordvik på grunnlag av boforholdsundersøkelsene. Det er ikke mulig å beregne nøyaktig tilsvarende fordeling på grunnlag av boligdata i levekårsundersøkelsen fra 2001. Tallene for 2001 er beregnet ut fra NOVAs survey fra samme år, dels ved hjelp av opplysninger om tilbudssiden (eneboliger der del av boligen leies ut til andre, samt ekstraboliger som leies ut), dels ut fra opplysninger om de faktiske markedsløsninger (hvem eier boligen som respondenten leier). Det er ikke mulig å skille ut hybler, med det mulige resultat at antall sokkelboliger kan være noe overestimert for 2001. Uansett vil tallene for 2001 være forbundet med usikkerhet, både med hensyn til å si noe om situasjonen i 2001, og også med hensyn til å beskrive utvikling, siden tallene fra 2001 ikke er fullt ut sammenliknbare med tallene som Nordvik (1996) tidligere har beregnet.

*Tabell 2.2. Sammensetningen av utleiesektoren 1973-2001. Antall boliger i hele 1000. Kilde: Nordvik (1996), og NOVA-survey 2001*

	1973	1981	1988	1995	2001
<b>Sokkelbolig</b>	68	54	45	109	130
<b>Ekstrabolig</b>	105	132	129	177	130
<b>Tjenestebolig, off og privat</b>	86	51	31	33	25
<b>Offentlig/kommunal utleie</b>	33	42	51	56	60
<b>Profesjonell privat utleie</b>	104	67	45	41	95
<b>Annet</b>	6	4	6	1	10
<b>Totalt antall utleide boliger i 1000.</b>	402	359	307	418	450

### 2.3.2 Sokkelbolig

Vi benytter oss her av begrepet sokkelbolig som er lansert av Viggo Nordvik (1996), selv om slike boliger ikke er begrenset til boligers underetasje. Det dreier seg i hovedsak om utleie av leilighet eller enkeltrom i en eneboligs sokkeletasje eller i andre deler av et hus hvor eieren normalt selv bor i resten av huset. Det sentrale ved denne typen boliger er at det sjelden vil være aktuelt for eieren å fradele og selge disse utleieboligene, blant annet av rent fysiske, bygningsmessige grunner. Byggingen av slike boliger har i perioder vært begunstiget på forskjellig vis, blant annet gjennom gunstige låneordninger i Husbanken. Hvorvidt disse boligene leies ut eller ikke, varierer mye – avhengig av eierens økonomi og livssituasjon.

Man kan tenke seg at tilbøyeligheten til å leie ut en sokkelbolig, en annen bolig eller enkeltrom i eget hus øker med boutgiftsbelastningen (gjeld og rentenivå) for eieren, det aktuelle husleienivået ved utleie, og eiers behov for ekstrainntekter. Videre kan man tenke seg at inntektsnivå, plassbehov, boligstørrelse og nærstående slekt og venners boligbehov vil ha betydning. Samspill mellom disse faktorene kan antas å gi utleiehyppigheten en livsfaseprofil; relativt høy utleiehyppighet når eier er ung og nyetablert med høy boutgiftsbelastning, og lavere utleiehyppighet etter hvert som det blir aktuelt for eiers egne barn å ta denne bomuligheten i bruk for en periode (uten at det da blir registrert som et leieforhold), og når eierhusholdets realdisponible inntekt per person øker. Lappegård og Nordvik (1998) finner i sin studie (ved simulering av en parametrisk adferdsmodell) at utleiehyppigheten er særlig følsom for endring i husleienivået og husholdets inntekt, og dessuten for inntektsbeskatningen av egen bolig. For en mer omfattende drøfting av tilbudet av sokkelboliger vises til denne rapporten som for øvrig viser at sokkelboligene leies ut noe rimeligere enn

tilsvarende boliger i det øvrige leiemarkedet, men likevel med god avkastning for utleier.

Man kan spørre seg hvorfor ikke flere leier ut. Sannsynligvis skyldes det at mange av de potensielle utleierne på dette markedet er lite opptatt av alternativkostnaden ved å ha en bolig stående tom.

### 2.3.3 Ekstrabolig

Ca. 10 prosent av husholdene disponerer i dag en eller flere boliger i tillegg til den bolig de ordinært bor i (Nordvik og Gulbrandsen, 2001). I 1988 gjaldt dette ca. sju prosent av husholdene. Vel halvparten av disse boligene er ervervet gjennom arv eller på annen måte gjennom familien. Resten er et resultat av pardannelse eller eiers midlertidige fravær fra boligen. I noen tilfeller kan det også være et resultat av en bevisst formuesplassering. 75 prosent av de som disponerer en ekstra bolig disponerer den som selveier og knapt 10 prosent som andelseier. I et fåtall tilfeller dreier det seg også om en leid bolig, som da eventuelt vil kunne være leid ut på framleie. Ca. halvparten av ekstraboligene ligger i en annen kommune enn der husholdets ordinære bolig ligger, og denne andelen har vært økende det siste 10-året. Folk vurderer ekstraboligene sine til å være betraktelig mindre verd enn de ordinære boligene (Nordvik og Gulbrandsen, 2001, tabell 1.5 og tabell 1.6).

En ekstrabolig skiller seg fra en sokkelbolig ved at det for eieren til enhver tid vil være mulig å selge den. En slik bolig kan dermed fjernes fra leiemarkedet gjennom salg. Ut fra økonomisk teori vil vi vente at folk beholder og leier ut ekstraboliger de eier når boligprisene er lave, og selger når prisene er høye. Gitt at man av ulike grunner ikke vil selge, blir det dyrere å unnlate å leie den ut desto høyere leienivået er – og lettere å la den stå tom dess høyere familiens inntekt og formue er. Vi kan også vente at tilbøyeligheten til å beholde en ekstra bolig øker med inntekt og formue fordi beskatningen av boligkapital gir en fordel som øker med skattyters formue.

I perioden 1993-2001 har omkring halvparten av ekstraboligene på ethvert tidspunkt stått tomme. Ut fra økonomiske motiver skulle man vente at andelen hushold som disponerte en ekstrabolig i 2001 var lavere enn i 1993, etter åtte år med prisoppgang på boligmarkedet. Vi ville også vente at omfanget av midlertidig utleie skulle bli mindre i løpet av en slik periode. Ingen av disse to antakelsene får imidlertid støtte av våre data. Riktignok viser data fra levekårsundersøkelsen høsten 2001 en noe lavere andel med

ekstrabolig enn NOVA-surveyen fra samme år. Veid som husholdningsutvalg har mellom seks og sju prosent av husholdene i den siste levekårsundersøkelsen ekstrabolig, altså på nivå med boforholdsundersøkelsen fra 1988. Det er usikkert om dette representerer noen reell nedgang, eller om reduksjonen kan tilskrives ulikheter i spørreformen. En ukjent andel av ekstraboligene som normalt står tomme, brukes i større eller mindre utstrekning som fritidsbolig. I NOVA's surveyer har man sannsynligvis gjort dobbeltregistrering i noen tilfelle ved at respondentene kan ha svart positivt både på spørsmålet om fritidshus og på spørsmål om ekstrabolig, selv om det har dreid seg om den samme bygningen. I NOVA's 2001-undersøkelse og i levekårsundersøkelsen fra samme år, er andelen med fritidshus den samme. I levekårsundersøkelsen kommer spørsmålet om fritidshus først, og i det påfølgende spørsmål om ekstrabolig blir respondenten eksplisitt bedt om ikke å regne med eventuell fritidsbolig. Tidligere boliger som nå er i bruk som fritidsbolig, blir derfor kun registrert som fritidsbolig i levekårsundersøkelsen. Det er derfor liten grunn til å tro at andelen med ekstrabolig reelt sett er redusert. Det er endog en mulighet for at det eksisterer et diffust grenseland mellom ekstraboliger og fritidsboliger, der den samlede andel ekstraboliger ville bli høyere enn 10 prosent, dersom alle tidligere boliger som nå brukes som fritidsbolig, ble registrert som ekstrabolig.

Andelen eiere av ekstraboliger som har planer om å selge boligen innen to år er ifølge våre data (NOVA's surveyer) redusert fra 17 prosent i 1995 til 10 prosent i 2001. Dette kan tyde på at en del av de mest «salgsorienterte» kan ha valgt å selge under oppgangskonjunkturen i siste halvdel av 1990-åra, men det antyder også at andre motiver enn rent økonomiske er bestemmende for om man beholder en ekstrabolig – og for om man leier den ut eller ikke. En bolig som for eksempel er arvet, kan det knytte seg følelser til som gjør det vanskelig å selge den. Man kan dessuten ha planer om å ta den i bruk senere, eller bruke den eller leie den ut som fritidsbolig i aktuelle ferisesonger. Også strukturelle forhold – som slike boligens beliggenhet og standard, vil her være av betydning. I 2000 registrerte Statistisk sentralbyrå 146 884 våningshus og 110 740 andre boligbygninger på landsbrukseiendommer. 34 403, 13,4 prosent, av disse var registrert som ubebodd (Andersen m. fl. 2002). I mange av disse tilfellene vil vi tro at verken salg eller utleie er særlig aktuelt. Ekstraboligene er verdsatt vesentlig lavere enn de ordinære boligene av eierne. Verdien av de tomme ekstraboligene er igjen verdsatt vesentlig lavere enn de som er leid ut. Dette vil vi tro gjenspeiler både lav standard og uaktuell

beliggenhet for potensielle kjøpere. Som for eiere av sokkelboliger, vil vi også tro at mange av eierne av ekstraboliger er lite opptatt av alternativkostnaden ved å la en slik bolig stå tom, og tilsvarende lite opptatt av om, og eventuelt når, det lønner seg å selge. For en nærmere drøfting av ekstraboligeiernes tilpasning viser vi til Nordvik og Gulbrandsen (2001).

#### 2.3.4 Tjenestebolig

Utleie av boliger i tilknytning til et ansettelsesforhold finner vi både i offentlig og privat sektor. Som navnet antyder, er dette leieforhold som normalt varer så lenge et ansettelsesforhold varer. Historisk kjenner vi tilfeller hvor både enker og pensjonister har kunnet fortsette å bo i tjenesteboliger eller arbeiderboliger, i alle fall i en overgangsperiode. Vi vil også tro at leienivået i tjenesteboliger historisk sett har ligget noe lavere enn markedspris, særlig der slike boliger er brukt – eller har vært nødvendig – for å tiltrekke attraktiv arbeidskraft. I privat sektor har dette vært en utleieform som relativt store bedrifter har benyttet seg av, og kanskje gjerne på ensidige industristeder hvor det har vært et lite og udifferensiert boligmarked. I offentlig sektor finner vi en stor andel av tjenesteboligene i forsvaret, hvor beordringssystemet for de ansatte har gjort dette til en nærliggende ordning. Det har også vært tilfelle i helsesektoren hvor personalboliger har vært et virkemiddel for å rekruttere og holde på personell, og dessuten et virkemiddel for å bosette personalet i nærheten av store helseinstitusjoner, som for eksempel sykehus.

I de siste årene har antall tjenesteboliger blitt sterkt redusert, særlig gjelder dette privat sektor. I følge folke- og boligtellingsen i 1970 utgjorde tjenesteboligene 14,5 prosent av utleieboligene. I 1990 var andelen 13,8 prosent. I siste folke- og bolig telling fra 2001 var tjenesteboligenes andel av utleieboligene blitt redusert til 4,3 prosent. Også surveydata fra NOVA viser denne nedgangen. I 1993 oppga 12 prosent av leieboerne at de leide av arbeidsgiver, i 1995 sju prosent og i 1997 fem prosent. Spørsmålet ble ikke stilt i NOVA's survey i 2001, men levekårsundersøkelsen fra høsten 2001 bekrefter nedgangen. I følge denne undersøkelsen var det bare tre prosent av leieboerne som bodde i tjenestebolig.

#### 2.3.5 Offentlig utleie

Her tenker vi på all offentlig utleie som kommer i tillegg til offentlig eide tjenesteboliger. Lov om sosiale tjenester gir i dag kommunene et ansvar for å ivareta boligbehovene til sine vanskeligstilte boligsøkere; blant annet

plikt til å sørge for midlertidig husvære for de som ikke klarer å skaffe seg dette selv, og en plikt til å medvirke til å skaffe boliger som er tilpasset spesielle behov, og hjelpetiltak for de som trenger det, jfr. nærmere omtale i avsnitt 3.4.2. Disse forpliktelsene ivaretar kommunene blant annet ved å leie ut boliger som kommunene enten eier selv eller leier. Det er også naturlig å regne boliger som det offentlige ikke eier, men som er klausulert for å brukes som boliger for folk med spesielle boligbehov av varig eller midlertidig karakter, jfr. husleielovens §§ 11–1,2, til denne kategorien. Studentsamskipnadens boliger for studenter og «halvoffentlige» stiftelser – som Ungbo er eksempler på denne type boliger.

I Norge er kommunal utleie en relativt liten sektor sammenlignet med for eksempel Sverige. I følge siste folke- og bolig telling rommet kategorien 3,5 prosent av husholdningene som tilsvarer ca. 70 000 boliger. Tidligere var de kommunale utleieboligene i all hovedsak ordinære boliger for folk som av ulike grunner hadde dårlig økonomi. I hovedsak var de også lokalisert til de største byene. I dag er en økende andel av disse boligene bygget og organisert for å dekke bestemte gruppers boligbehov; som studentboliger, gjennomgangsboliger for ungdom, trygdeboliger og omsorgs- og serviceboliger tilknyttet de offentlige helse- og sosialtjenestene. Som ledd i den såkalte handlingsplan for eldreomsorg hadde Husbanken inntil utgangen av første halvår 2001 finansiert 24 200 boenheter (NOU 2002:2 s.132). Av disse var ca. 10 800 omsorgsboliger (St. meld. nr 31(2001-2002)). Ved utgangen av 2002 var antallet omsorgsboliger økt til 18 200. De aller fleste av disse er bygd og leies ut av kommuner. I følge prognosene vil det innen utgangen av 2005 være rundt 24 000 omsorgsboliger dersom alle tilsagn blir realisert.

Adgangen til offentlige eide eller klausulerte utleieboliger i Norge er betinget av en eller annen form for behov eller at man tilhører en adgangsberettiget kategori (student eller trygdet for eksempel). Tildelingen er som oftest betinget av at søkeren tilfredsstiller bestemte økonomiske, sosiale eller medisinske kriterier. De fleste kommunene tildeler bolig etter skjønnsmessige vurderinger som ikke er basert på fastlagte normer om romantall og areal. Når det gjelder studenter og ungdom, hvor det ligger i sakens natur at leieforholdet er tidsbegrenset, er også leiekontrakten tidsbegrenset, med hjemmel i husleielovens § 11–2. De fleste kommunene – særlig de største – bruker også tidsbegrensede kontrakter ved utleie både til flyktninger og andre vanskeligstilte. I en del av dette markedet vil det imidlertid sitte leietakere på ikke-tidsbegrensede kontrakter. Det vil for



eksempel gjelde folk som leier boliger som er klausulert til bruk for personer med spesielle boligbehov av varig karakter, jfr. husleielovens § 11-1.

### 2.3.6 Profesjonell utleie

Profesjonell utleie bruker vi her som betegnelse på utleie som drives i næringsøyemed. Dette utleiemarkedet finner vi i dag først og fremst i Oslo og de andre større byene. Som for annen næringsvirksomhet i privatkapitalistisk regi er utleiers formål her profittmaksimering. Såfremt utleier får dekket de variable driftskostnader ved utleien vil den foreliggende boligmassen bli tilbydd på markedet. I prinsippet er dette markedet åpent for alle typer leietakere, og utleier har ingen legal rett til å diskriminere mellom leietakere, selv om det kanskje ikke er uvanlig å be om referanser eller innhente for eksempel kredittvurdering.

I det profesjonelle leiemarkedet er tilbudet gitt på kort sikt, og boligkapitalen har få eller ingen alternative anvendelser. Det gir et lite priselastisk tilbud. På et uregulert marked vil man i lange og kraftige oppgangskonjunkturer med vekst i kjøpekraften, få en sterk prisstigning – og etter hvert stor nybygging. Tilsvarende utvikling kan vi få i urbane vekstområder i sterk vekst på grunn av tilflytting. Grupper med svak utvikling i kjøpekraften vil i slike vekstperioder bli drevet over i mindre leiligheter, eller til å framleie deler av den leiligheten de leier. Slike oppgangskonjunkturer i uregulerte markeder ender ofte i overskudd på boliger, prisfall og full stopp i boligbyggingen. Det klassiske eksemplet på et slikt utviklingsforløp i Norge (først og fremst Oslo) er boligboomen i 1890-åra med krakket på Oslos eiendomsmarked i 1899 og det påfølgende tilnærmede opphør av all nybygging i årene fram til første verdenskrig (Gulbrandsen, 1980, s. 59 ff og s. 75 ff). Det offentlige engasjementet i boligsektoren i vårt land ble innledet med husleiereguleringen som ble innført under første verdenskrig. Dette var først og fremst en regulering av husleienivået og restriksjoner på gårdeieres rett til oppsigelse av leieforhold, og var sannsynligvis en viktig grunn til at utviklingsforløpet fra 1890-åra ikke gjentok seg nok en gang.

Å binde kapital langsiktig og med så begrenset alternativ anvendelsesmulighet som i leiegårder, innebærer også en stor risiko for eierne – i tilfelle det oppstår lengre perioder med lavkonjunktur og regionale/lokale overskuddstilbud. Gårdeiere har tradisjonelt møtt dette problemet med stort sett å begrense sin virksomhet til større urbane sentra, og kanskje gjerne sentra i vekst. På det viset har man kunnet rette tilbudet til folk i et mer

differensiert arbeidsmarked og slik forsøkt å bli mindre avhengig av konjunktursituasjonen i enkelt næringer. I nyere tid kan det se ut som denne risikoen også blir møtt med å holde seg unna leiegårdsmarkedet (det bygges svært lite leiegårder for tiden, og det er heller ikke blitt bygget leiegårder i noe nevneverdig omfang etter siste krig), eller forsøkt redusert ved for eksempel å benytte eierseksjonering som alternativ disposisjonsform.

### 2.3.7 Leiemarkedets struktur – kort historikk

I tabell 2.2, som bygger på data fra Boforholdsundersøkelsene – gjengitt fra Nordvik (1996) og supplert med data fra NOVA's survey vinteren 2001, går det fram at leiemarkedet på tilbydersiden har endret totalt karakter i løpet av de 30 årene som har gått siden 1973. Markedets størrelse, målt i boliger, er litt større nå enn for 30 år siden. Fra 1973 til 1988 krymper markedet med ca 100 000 boliger, i følge disse anslagene. Siden har imidlertid markedet igjen vært i vekst. I perioden etter 1973 har det imidlertid samtidig vært en så sterk vekst i antall husholdninger at utleiemarkedets relative andel er klart redusert i samme periode. På 1990-tallet stanset imidlertid også den relative nedgangen slik at andelen utleieboliger var ett prosentpoeng høyere i 2001 enn den hadde vært i 1990, dersom vi legger folketellingsdata til grunn (se tabell 2.1).

På lang sikt har det vært en klar reduksjon av privat, profesjonell utleie. Det er noe usikkerhet omkring den aller siste utviklingen av dette delmarkedet. I følge tabell 2.2 skjedde det en nærmest dramatisk endring mellom 1973, da dette delmarkedet utgjorde ca. fjerdeparten av det totale utleiemarkedet, og 1995, da profesjonell utleie utgjorde en drøy tiendepart. Tallene for 2001 viser imidlertid igjen en oppgang, til ca. fjerdeparten av utleieforholdene. I tabell 2.3 har vi presentert hva NOVA-surveysene, Boforholdsundersøkelsen fra 1995 og Levekårsundersøkelsen fra 2001 forteller oss om eierskapet til de boliger som leies. I disse datasett er det vanskelig å skille ut profesjonell utleie på et helt sikker måte. I den grad profesjonelt utleie skjer gjennom privat selskap, er det i følge NOVA-surveysene en klar vekst mellom 1995 og 2001. I den grad kategorien «privat gårdeier eller gårdsselskap» i boforholdsundersøkelsen fra 1995 og i levekårsundersøkelsen fra 2001 representerer profesjonell utleie, ser vi at denne andelen er omtrent på samme nivå som «privat selskap» i NOVA-surveysen, og begge kategorier viser vekst, i SSB's to undersøkelser for eksempel fra 12 prosent i 1995 til 21 prosent i 2001. Samtidig ser vi at andelen som leide av en annen privat person er redusert fra 60 til 53 i følge de to undersøkelsene som SSB har gjennomført. Selv om

det er vanskelig å tallfeste det eksakte omfang, synes det i siste halvdel av 1990-åra igjen å ha skjedd en vekst av det profesjonelle utleiemarked.

Tabell 2.3. Eierforhold til de utleide boligene. Kilde: NOVA-surveyer og SSB: Boforholdsundersøkelsen fra 1995 og levekårsundersøkelsen fra 2001

	1993	1995	1995BF	1997	2001	2001 LU
<b>Kommune</b>	13 %	15 %	11 %	14 %	10 %	11 %
<b>Stat</b>	5 %	2 %	4 %	1 %	3 %	3 %
<b>Stiftelse</b>	6 %	6 %	3 %	7 %	6 %	3 %
<b>Privat selskap*</b>	6 %	11 %		7 %	17 %	
<b>Bedrift/organisasjon</b>			5 %			6 %
<b>Privat gårdeier eller gårdselskap</b>			12 %			21 %
<b>Andelseier i borettslag</b>	3 %	3 %	2 %	3 %	1 %	2 %
<b>Selveier*</b>	9 %	10 %		16 %	14 %	
<b>Annen privat person **</b>	49 %	44 %	60 %	42 %	43 %	53 %
<b>Annet</b>	7 %	7 %	2 %	6 %	3 %	2 %
<b>Ubesvart</b>	3 %	2 %	-	4 %	1 %	-
<b>Antall spurte:</b>	(622)	(595)	-	(532)	(357)	-

\*) Kategorien finnes ikke i boforholdsundersøkelsen fra 1995 eller i levekårsundersøkelsen fra 2001.

\*\*) I boforholdsundersøkelsen og levekårsundersøkelsen består denne kategorien av to svaralternativ; «slektninger eller venner» og «annen privat person». I tabellen er disse slått sammen av hensyn til å kunne sammenlikne med data fra NOVA-surveyene.

Vi vil senere (tabell 2.29) vise at utleie av personalboliger i den private sektor langt på vei har forsvunnet. Den største veksten har funnet sted i utleien av såkalte sokkelboliger. Sokkelboligmarkedet krympet fram til 1988, men har siden vokst betydelig. Utleien av ekstraboliger økte fra 1973 til 1981, men var stabil på 1980-tallet, for så å øke med ca. 50 000 fra 1988 til 1995. Anslaget for 2001 er igjen tilbake på samme nivå som i 1988, men her må vi ta forbehold om at 2001-estimatene bygger på en annen datakilde, og muligens på en noe forskjellig estimeringsmetode. Privat utleie i ikke-profesjonell regi står i 2001 for om lag 60 prosent av det samlede leiemarkedet.

Tallseriene for de ulike delmarkedene i tabell 2.2 uttrykker markeds-løsningene under de til enhver tid gjeldende tilbuds- og etterspørselsforhold. Siden det ikke er rimelig å tro at profesjonelle utleiere har latt boliger stå tomme i denne perioden (at tilbudet er ganske prisuelastisk), gir

tallserien for profesjonell utleie også et rimelig godt estimat på det potensielle antallet utleieboliger på dette markedet til enhver tid. Det kan påvises mange gode grunner til reduksjonen av dette markedet mellom 1973 og 1995, som påvist av Nordvik (1996) og gjengitt i tabell 2.2. Vi kan for eksempel nevne stor avgang i form av eierseksjonering og dannelse av borettslag i byfornyelsesområder (Wessel 2002). Samtidig var tilgangen av boliger på dette markedet i form av nybygging svært beskjeden. Det skjedde også en betydelig sammenslåing av små leiligheter til større i gamle bygårder (Nordvik 1996). Siden dette markedet tidligere i hovedsak var et storbyfenomen (Oslo), er store deler av reduksjonen lokalisert der.

Årsakene til denne utviklingen finner vi både på tilbuds- og etterspørselssiden. Når det gjelder tilbudet har naturligvis fortjenesteforholdene for utleierne (relativt sett) vært avgjørende. Prisreguleringen av eldre leieboliger er en opplagt årsak til at eldre leieboliger på 1970- og 1980-tallet ble tatt ut av leiemarkedet ved seksjonering. Denne reguleringen kan imidlertid ikke være årsak til den lave nybyggingen. På 1970-tallet ble det nesten ikke bygd nye utleieboliger. Dette er ikke tid og sted for å drøfte dette nærmere. Vi vil imidlertid antyde at både en lav politisk prioritering av denne typen utleie, og at de profesjonelle utleierne har endret seg (populært sagt at håndverkere og små entreprenører er erstattet av store entreprenører og eiendomsforvaltere), har hatt en del å si for denne utviklingen.

Sett på denne bakgrunn er den økningen av profesjonell utleie som vi har registrert mellom 1995 og 2001, svært overraskende. I den grad økningen er reell, er dette i tilfelle en ny tendens som både kan ha sin forklaring i at nyproduksjonen av utleieboliger har vært større enn antatt, og i økt privat oppkjøp på brukmarkedet med sikte på videre utleie. Men ingen av delene synes å ha skjedd i et omfang som kan forklare økningen mellom 1995 og 2001 i tabell 2.2. Vi vil derfor gjenta at noe av økningen kan ha en metodisk forklaring: at spørsmålene i de senere surveyer gir en for vid avgrensning av fenomenet profesjonell utleie. Uansett bør man ved kommende undersøkelser anstrenge seg for å finne ut mer om denne endringen, om den er reell og hva den eventuelt består i.

Private tilbydere av sokkel- og ekstraboliger har en helt annen markedsadferd enn de profesjonelle utleierne. Undersøkelser viser at den potensielle utleiemassen for slike boliger normalt er mye større enn det som til enhver tid er leid ut. En stor andel av ekstra- og sokkelboligene står til enhver tid tomme, eller brukes av eier selv enten som fritidsbolig eller som bolig nummer to i tilknytning til for eksempel arbeidsplass med annen

geografisk lokalisering enn bolig nummer en. Undersøkelser ved NOVA viser at i 2001 eide ca. 10 prosent av alle hushold en eller flere ekstra boliger – denne andelen har vært bemerkelsesverdig stabil gjennom de siste 10–15 årene (Nordvik og Gulbrandsen, 2001). Andelen tomme boliger har også vist stor stabilitet på 1990-tallet – motsatt av hva man ville anta, økningen av boligprisene i løpet av 1990-tallet tatt i betraktning. Knappt halvparten av ekstraboligene sto tomme i 2001.

Antallet sokkelboliger som er leid ut kan anslås til ca. 130 000 (tabell 2.2). Lappegård og Nordvik (1998) anslår – ut fra data om eneboligers fysiske/bygningsmessig struktur – at det er en reserve på ca. en kvart million sokkelboliger i den norske boligmasse. Nordvik (1996) fant i sin undersøkelse – basert på data fra Boforholdsundersøkelsene – sokkelbeboere i 3,5 prosent av alle småhusene i 1988; i 1995 hadde andelen steget til 7 prosent. NOVA's survey fra vinteren 2001 viste at andelen eiere av småhus som leide ut deler av boligen var 11 prosent.

Det potensielle tilbudet av utleieboliger på det private, ikke-profesjonelle markedet kan belyses ytterligere med data om selveieres og andelseieres vurdering av utleiemuligheter og utleieplaner for deres egen, nåværende bolig. På grunnlag av NOVA's survey fra 1997 har vi beregnet at ca. 100 000 selveiere som ikke var eller hadde vært på utleiemarkedet med deler av sin bolig, hadde gode muligheter til å skille ut deler av boligen til en ekstra bolig med egen inngang, men at bare hver femte av disse sa at de med sikkerhet kom til å gjøre dette. I NOVA's survey fra 2001 var det 10 prosent av selveierne og andelseierne som leide ut deler av huset eller boligen til andre. Dette utgjør ca. 160 000 eiere. I tabell 2.4 har vi sett nærmere på eventuelle utleieplaner blant de selveiere og andelseiere som på intervju tidspunktet ikke leide ut. Det store flertall av eiere vurderer det slik at de enten ikke har mulighet til å leie ut, eller ikke ønsker å leie ut. Drøyt 30 000 eiere sier at de kommer til å leie ut, men spørsmålet er stilt uten noen form for tidsbegrensning slik at det er høyst usikkert hvor mange av disse som faktisk kommer til å leie ut for eksempel i det nærmeste året. Det synes å være et potensial på ca. 150 000 utleiere som kan tilby husrom dersom de selv skulle komme i den situasjon at de trenger penger, eller dersom andre, i slekten eller vennekretsen, skulle trenge hjelp med et sted å bo. Det er uansett ikke noe særlig stort tilbudsvolum som vil komme på markedet som følge av økte markedspriser. Det synes snarere å være slik at økt tilbud vil kunne være en konsekvens av begivenheter som oftest inntreffer i dårlige tider, siden det er slike forhold som oppgis som potensiell utleiemotivasjon. I dårlige tider vil sannsynligvis også utleieprisene uansett synke. Tallene i tabell 2.4 er for øvrig

nok en indikasjon på at boligeiere i liten grad lar sine beslutninger om å leie ut eller ikke være bestemt av tanker om alternativ pris/kostnader.

Tabell 2.4. Eventuelle planer om å leie ut del av egen bolig blant eiere som ikke leier ut. Kilde: NOVA-survey 2001

	Andel	Beregnet antall
<b>Kommer til å gjøre det</b>	2 %	32 000
<b>Kommer til å gjøre det hvis familiens økonomi blir presset</b>	5 %	74 000
<b>Kommer til å gjøre det hvis slekt/venner får behov for det</b>	6 %	84 000
<b>Vurderer å gjøre det når barna flytter ut</b>	3 %	30 000
<b>Antall spurte</b>	(1357)	-

### 2.3.8 Leiemarkedet struktur – foreløpig oppsummering

Vi vil så langt oppsummere følgende om dagens leiemarked:

1. Etterspørselsøkningen på 1990-tallet ble først og fremst dekket av økt tilbud av sokkel- og ekstraboliger.
2. Ytterligere økt etterspørsel vil i dag på kort sikt også bare kunne dekkes ved økt tilbud av slike boliger i den eksisterende boligmassen.
3. Ca. 60 prosent av dagens utleiemarked består av boliger som «er utleid i øyeblikket» som Nordvik (1996) uttrykker det. Dette er boliger som ikke tilbys i markedet nær sagt det samme hva som skjer, men som raskt kan flyttes fra utleie- til eiermarkedet, og som eierne/utleierne – av ulike grunner – svært ofte lar stå tomme. At en stor gruppe boliger raskt *kan* trekkes ut fra og inn på leiemarkedet, betyr ikke nødvendigvis at det er det som skjer (Nordvik og Gulbrandsen, 2001, s. 10, tabell 1.1).
4. Jevnfører vi disse endringene på leiemarkedet med bestemmelsene i husleieloven, ser vi at det nettopp er de delmarkedene hvor lovens normalbestemmelser kan fravikes til gunst for utleier og ugunst for leietaker, som har vokst og blitt dominerende.

Strukturendringene på leiemarkedets tilbudsside de siste 10–15 årene har eksponert leietakerne for to problemer.

For det første kan tilgangen av leieboliger potensielt bli utsatt for raske endringer. At den enkelte bolig på disse delmarkedene bare blir tilbydd i perioder, og i lange perioder står tom, betyr ikke nødvendigvis at dette fører til store svingninger i det samlede tilbudet. I den grad tilbyderne her er styrt av andre motiver enn rent økonomiske, vil det aggregerte

tilbudet ikke få de konjunktursvingninger det ellers kunne ha fått. I den grad tilbudet av ekstra- og sokkelboliger reagerer ulikt på økende (og høye) boligpriser, vil et økt tilbud av sokkelboliger (når boligprisene er høye) kunne motvirkes av lavere tilbud av ekstraboliger (fordi de vil bli solgt). Dette vil da også dempe svingningene i det samlede tilbudet fra disse tilbyderkategoriene. Våre data tyder, som allerede nevnt, på at tilbudet av ekstraboliger på leiemarkedet er relativt lite priselastisk. På den andre siden vil det være slik at jo mer priselastisk tilbudet er (det er kanskje mest relevant for sokkelboligene), desto mindre prisendring vil store og hurtige endringer i etterspørselen avstedkomme.

For det andre synes stadig flere leietakere å bo i de deler av utleiemarkedet hvor rettsvernet for leieboerne er dårligst. Dette er et fenomen som er påpekt tidligere både av Nordvik (1996) og Wessel (1999). Wessel bruker betegnelsen «svake rettigheter» om leieforholdet dersom det dreier seg om: tjenestebolig eller forpaktning, fullt møblert utleie, framleie eller leiekontrakt inntil 3 år. Han finner at andelen leieforhold som har svake rettigheter har vist en økende tendens fra 1988 til 1995 (økning fra 8,0 til 10,3 prosent av alle hushold for landet under ett). Dette tilsvarte nesten 200 000 leieforhold i 1995. Det er noe uklart om Wessel også inkluderer korttidsutleie av hybler for studenter og skoleelever og utleie av trygde- og omsorgsboliger i kategorien svake rettigheter (tallene synes å tyde på at han gjør det). Hans vurdering den gang var at boligpolitikken «Her synes ... å stå overfor en av sine største utfordringer».

Det spørsmålet som må avklares er hvorvidt den økningen i leieforhold med svake rettigheter som Wessel finner i perioden fra 1988 til 1995 har fortsatt fram til 2001. Så langt data fra boforholdsundersøkelsene i 1988 og 1995 og levekårsundersøkelsen 2001 kan jamføres, synes det ikke å være tilfelle. I levekårsundersøkelsen fra 2001 kan vi ikke skille ut møblert utleie, men derimot alle de tre andre leieforhold som Wessel har basert sin definisjon på. Ved å veie undersøkelsen til et husholdsutvalg finner vi at tre prosent av leierne har tjeneste- eller forpakterbolig, og samme andel oppgir å bo på framleie. Alle disse har imidlertid kontrakt på tre år eller mindre. I 2001 har i alt 20 prosent av leieboerne kontrakt av slik varighet. Dette tilsvarer samlet sett ca. 90 000 leieforhold, ca. halvparten så mange som Terje Wessels estimat for leieforhold med svake rettigheter i 1995.

Ved den tidligere husleieloven ble oppsigelsesvernet satt til side ved fullt møblert utleie. I følge boforholdsundersøkelsen i 1995 utgjorde fullt møblert utleie der det ikke var tegnet kortidskontrakt ca. 42 000



leieforhold. I den nye husleieloven er det ikke trukket noe slikt skille på grunnlag av møblering. I tillegg var det i 1995 ca. 50 000 leieforhold uten kortidskontrakt, som ut fra leieboers vurdering var delvis møblert. Når antallet med svake rettigheter er redusert, er det en viktig grunn at den nye loven har endret, og bedret, situasjonen for leieboere med slike kontrakter. Men den juridiske likestillingen av møblert og umøblert utleie kan likevel ikke forklare hele reduksjonen fra 1995 til 2001. Utbredelsen av kortidskontrakter har ikke økt siden 1995. Det kan snarere synes å ha vært en viss reduksjon. Vi skal se nærmere på kontraktsforhold, og hvem som bor med ulike typer kontrakter, i avsnitt 2.4.6.

De strukturendringene vi har dokumentert i leiemarkedets tilbud betyr heller ikke nødvendigvis at leievernet er blitt svekket for det store flertall. At det er mulig og legalt for flere utleiery å inngå kortidskontrakter, betyr ikke at de *må* utnytte denne muligheten. Vi må dessuten se nærmere på hvilke aspekter ved leievernet som er berørt, hvordan det er berørt - og om leietakernes situasjon og behov for rettsvern også har endret seg. Her må det også tas hensyn til at vi fikk ny husleielov i 1999, hvor leievernet generelt ble styrket. Blant annet skiller som nevnt ikke loven lenger mellom fullt møblert og annen utleie. Etter den gamle husleielovens § 38 hadde utleier utvidet adgang til å si opp leietaker i fullt møblert bolig. I de boliger som fortsatt reguleres etter husleiereguleringsloven, er møblerte leiligheter fortsatt unntatt fra husleiereguleringen. Denne reguleringen er imidlertid av liten betydning, både fordi den omfatter få leiligheter, og fordi den gradvis fases ut til fordel for markedsbestemte leier. Vi skal komme nærmere tilbake til denne problematikken i kapittel 3, hvor rettsvernet på ulike områder av et leieforhold vil bli diskutert i nærmere detalj.

### 2.3.9 Leiemarkedets geografiske struktur

For mange boligpolitiske formål er det lite relevant å snakke bare om den nasjonale situasjon på boligmarkedet. Tilbud og etterspørsel skjer på lokale boligmarkeder geografisk plassert rundt lokale arbeidsmarkeder og avgrenset av reisemuligheter og reisetid mellom arbeid og bolig. For vårt formål er det særlig fire aspekter ved de lokale boligmarkedene som er av interesse.

Det er for det første spørsmålet om det i det hele tatt finnes et leiemarked av betydning, og i tilfelle – hvilke av de tilbudene som er drøftet ovenfor som

finnes representert. Det er for det andre spørsmålet om hvem som etterspør leid bolig. Det er for det tredje et spørsmål om balansen mellom tilbud og etterspørsel, og spesielt om det er monopol tendenser på tilbudssiden. Det er for det fjerde spørsmål om leiebetingelser og disposisjonsrett.

Det vil ha stor betydning både for prisdannelsen og folks mulighet til å etablere seg i langvarige og stabile leieforhold på det lokale boligmarkedet, hvilke typer tilbud som finnes der – og hvorvidt noen tilbudstyper er dominerende. Det vil være stor forskjell mellom lokale markeder hvor alle tilbydertyperne er representert med sine tilbud, og markeder som er dominert av ekstraboliger og sokkelboliger (eventuelt sammen med noe kommunal utleie), og lokale markeder hvor privat profesjonell utleie er det dominerende utleietilbud.

Av mangel både på statistikk og forskning om lokale leiemarkeders struktur og funksjonsmåte skal vi her bare gi noen generelle vurderinger.

I følge siste folke- og bolig telling bor 23 prosent av husholdningene til leie (tabell 2.1). Omfanget av den private profesjonelle utleien er som tidligere nevnt vanskelig å fastslå eksakt, men synes på landsbasis å utgjøre ca. 20 prosent av leiemarkedet. Denne formen for utleie har tradisjonelt i hovedsak vært å finne i de mest urbane områder i landet – først og fremst i Oslo. I 2001 var imidlertid andelen av Oslos leieboere som svarte at boligen var eid av en privat gårdeier eller gårdsselskap bare to prosentpoeng høyere enn i landet totalt sett (23 mot 21 prosent). Offentlig utleie i kommunal regi finner vi i de fleste kommuner, men i noe ulikt omfang. Her har den omfattende byggingen av omsorgsboliger i de siste årene spilt en stor rolle, og muligens utjevnet regionale forskjeller. Bygging av studentboliger har imidlertid bidratt til større forskjeller mellom kommuner når det gjelder denne type tilbud. Et tilbud av tjenesteboliger – både private og offentlige – finnes trolig i alle kommuner, men vi vil tro dette tilbudet varierer svært mye mellom kommuner og lokale markeder, avhengig av strukturen i arbeidsmarkedet.

Den regionale fordelingen av ekstra- og sokkelboligtilbudet er viktig av mange grunner; først og fremst fordi dette i dag er de to dominerende leiemarkedene, dernest fordi det er her vi finner stor ledig kapasitet på kort sikt (noe som kan virke prisdempende ved etterspørselspress i de lokale markedene, jfr. det som er sagt tidligere om tilbyderatferden på disse delmarkedene). Sist, men ikke minst, er det nettopp for disse utleiekategoriene husleieloven gir adgang til å fravike normalbestemmelsene i loven til fordel for utleier. I et lokalt marked dominert av ekstra- og sokkelboliger og tidsbegrenset offentlig utleie, vil det kunne være få valgmuligheter for de

som er interessert i langvarige, stabile leieforhold. Størrelsen av denne gruppen avgjør hvor stort og omfattende problem dette representerer.

Så langt vi har relevante data, synes det som om både ekstra- og sokkelboliger er spredt rimelig jevnt utover det ganske land. To unntak representeres av sokkelboliger som det er relativt lite (utleid) av i Oslo – men desto flere av i Akershus, og ekstraboliger som det er relativt færre av i Akershus enn i Oslo og i resten av landet (Nordvik, 2002, tabell 4.2). Det å disponere en ekstrabolig er klart mest utbredt blant de som er bosatt i de mest rurale deler av landet (Gulbrandsen 2003).

Ekstraboligene er en svært heterogen kategori. En god del av dem ligger på landet og består av våningshus på gårdsbruk og er ikke lenger i bruk som boliger. Ifølge Statistisk sentralbyrå er det drøyt 34 000 ubebodde boliger på gårdsbruk. Mange av disse er gamle og har dårlig standard. Ekstraboligers fordeling ut fra urbaniseringsgrad synes for øvrig ikke å skille seg nevneverdig fra den samlede boligmassen, men det er en viss overrepresentasjon av selveierboliger i de største byene. Ut fra boligpriser skulle man forvente at ekstraboliger i de største byene oftere ville være utleid enn ekstraboligene på landsbygda, men det er ikke tilfelle. Ekstraboligene er av spesiell interesse også fordi de lokalt kan tilbys både på leie- og eiendomsmarkedet, og slik utgjøre et tilbud både til potensielle leietakere og selveiere.

Wessel (1999) finner som nevnt ovenfor at leieforhold karakterisert som «svake rettigheter» økte fra 1988 til 1995 (fra 8 prosent til 10,3 prosent av alle boforhold). Han fant lavest forekomst av svake rettigheter i sentrale kommuner utenom storbyene (henholdsvis 8 og 9 prosent disse to årene), og størst vekst i – og høyest nivå for – denne kategorien i det han kaller perifere kommuner (økning fra 7 til 14 prosent). Om dette skyldes vekst i ekstra- og sokkelboliger eller vekst i offentlig tidsavgrenset utleie, vet vi ikke. Det er også uklart om omsorgs- og studentboliger i disse analysene er inkludert i kategorien «svake rettigheter». Det er også mulig at det er spesielle metodiske forklaringer på økningen fra 1988 til 1995. Som nevnt foran fant vi en klar nedgang fra 1995 til 2001 dersom vi definerer svake rettigheter som å ha en kontrakt med varighet på tre år eller mindre. Tabell 2.5 viser at slike korttidskontrakter i 2001 forekom klart oftest blant leieboerne i de største byene.

*Tabell 2.5. Andel av leieboerne som har skriftlig kontrakt av varighet tre år eller mindre etter urbaniseringsgrad. Kilde: Levekårsundersøkelsen 2001*

Spreddt bygd	Tettbygd under 2000	Tettbygd mellom 2000 og 20000	Tettbygd mellom 20000 og 100000	Tettbygd, 100000 eller flere
5 %	8 %	21 %	22 %	31 %

I store deler av etterkrigstida har boligmarkedene vært karakterisert av etterspørselspress i de urbane vekstområdene og overskudd av boliger i spredtbygde strøk og på landsbygda. Dette – sammen med tidvis store forskjeller i produksjonskostnadene for nye boliger – har gitt opphav til betydelige regionale prisforskjeller for like boliger. Forskjellen mellom Oslo og resten av landet er kanskje det beste eksemplet på dette.

Som regionalt pressområde, og i noen grad også med hensyn til hele boligmarkedets sammensetning, framstår Oslo i dag som et særtilfelle. Her finnes også de fleste av de førkrigsboliger som ennå er underlagt maksimalprisregulering, og her er det opprettet en egen Husleietvistnemnd. I ulike sammenhenger er det operert med et antall på ca. 8000 slike prisregulerte boliger i Oslo, og mellom 12- og 13 000 i Oslo og Trondheim til sammen (NOU 2002:2, s. 138). Disse tallene er sannsynligvis altfor høye. I siste levekårsundersøkelse er det ikke spurt om byggeår, noe som derimot er gjort i NOVA-surveyen. Dersom vi i denne undersøkelsen skiller ut de som leier en førkrigsbolig i blokk, hvor eieren er privat selskap eller privatperson som i tillegg ikke er i familie med leieboeren, finner vi bare fire hushold i 2001-undersøkelsen. Dette, som vel og merke gjelder hele Norge, tilsvarer, med alle mulige forbehold om feil, ca. 4000 prisregulerte leieforhold på landsbasis. Vi vil senere behandle situasjonen i Oslo mer utførlig i et eget kapittel.

## 2.4 Særtrekk ved etterspørselen

Når rettsvernet i leiemarkedet skal bedømmes, må vi ikke bare begrense oss til strukturendringer på tilbudssiden og endringer i lovverket. Vi må også se på etterspørselssiden; hvem etterspørerne er, og på styrkeforholdet mellom tilbyder og etterspørere i de ulike delmarkedene. Først skal vi se nærmere på etterspørselssiden.

### 2.4.1 Hvorfor leie bolig?

Etterspørselen etter bolig vil avhenge av mange ulike faktorer; demografiske faktorer (aldersfordeling, pardannelse, fødselshyppighet og lignende), sosiale faktorer (sosial og geografisk mobilitet, utdanningsfrekvenser og helse for eksempel), økonomiske forhold (boligpriser og rentenivå, folks inntekt, kreditttilgang, forventning om arv og lignende private overføringer), boliglokalisering i forhold til arbeidsplasslokalisering og folks preferanser for hvor og hvordan de vil bo.

I folks valg mellom å eie eller leie bolig er også mange faktorer relevante. Både eventuelle pris- og kostnadsforskjeller mellom disse to alternativene, mulighetene for å skaffe egenkapital og kreditt, det aktuelle boligbehovets tidsperspektiv (midlertidig – langsiktig), transaksjonskostnader ved flytting (som er større ved flytting mellom eide enn leide boliger) og preferanser med hensyn til forskjellen mellom eier- og leierstatus når det gjelder disposisjonsretten over boligen, vil normalt være av betydning.

I mange år har det vært økonomisk fordelaktig å eie fremfor å leie bolig, blant annet av skattemessige grunner. Svært lave likningstakster for bolig fører både til at fradrag for gjeldsrenter langt fra oppveies av den beregnede avkastning av boliginvesteringer, og at realkapital som formue beskattes langt mildere enn finanskapital. Likevel vil det alltid være noen som av de ovennevnte – og andre – grunner, velger, eller blir tvunget til, å leie. Historisk sett etterspurte både deler av det velsituerte borgerskap og fattigfolk boliger på leiemarkedet, de sistnevnte først og fremst fordi de ikke kunne reise nødvendig kapital til selveid bolig. I de største norske byene for 100 år siden var det kommersielle leiemarkedet et livslangt alternativ for de fleste, delvis av økonomisk nødvendighet og kanskje delvis også fordi det var preferert.

Dette er nå fullstendig endret. Under de to siste generasjonene har folks preferanser for selveid bolig vært helt dominerende. På spørsmål i NOVAs survey vinteren fra 2001 om hvilken disposisjonsform man på intervju tidspunktet ville foretrekke, svarte 81 prosent at de ville foretrekke selveierbolig, 13 prosent andelsbolig i borettslag, bare fire prosent at de foretrakk leid bolig, mens to prosent ikke visste hva de foretrakk. Leieboliger har etter hvert hovedsakelig blitt et aktuelt alternativ i bestemte faser i boligkarrieren; for ungdom før de etablerer seg med egen familie, og i noen grad i eldre år, når folk får behov for mindre, bedre tilpassede boliger – ofte inkludert ulike sosiale og medisinske tjenester.

## 2.4.2 Hvem er leieboere?

I det følgende skal vi presentere en del data om boliggetterspørselen på leiemarkedet, som underbygger og utdyper de forhold som kort er beskrevet ovenfor. Vi starter med å vise hvordan leieboerandelen har vært fordelt etter aldersgrupper i de nærmere 30 siste år som vi har data for (tabell 2.6). Data fra 1973 og 1981 er hentet fra boforholdsundersøkelsene som ble gjennomført av SSB, mens de senere data er hentet fra NOVAs egne surveyundersøkelser som er blitt gjennomført av Norsk Gallup. For 2001 supplerer vi dessuten med SSB's levekårsundersøkelse som ble gjennomført på høstparten 2001. Den eneste nevneverdige forskjell mellom de to undersøkelsene fra 2001, er leieboerandelen i de eldste aldersgrupper. Vi skal drøfte hva denne uoverensstemmelsen kan skyldes.

I 1973 og 1981 hadde sammenhengen mellom alder og disposisjonsform en u-form. Leieboerandelen var relativt høy blant de yngste, sank til et minimum blant de middelaldrende, og økte deretter igjen med økende alder. Fordelingene i tabell 2.6 vil dels være et resultat av at markedsatferd eller flyttemønstre i noen aldersgrupper endres over tid, dels et resultat av at mennesker eldes i de boliger de allerede bor i. I alle aldersgrupper ser vi at det over tid fram mot 1988 var et klart fall i leieboerandelen, særlig sterkt i de yngste aldersgrupper. I perioden fram til 1992 var det også et fall i leieboerandelen i de eldste aldersgruppene. Dette er dels et resultat av at yngre mennesker i økende grad kjøpte bolig, dels av at eldre mennesker som hadde vært leieboere hele livet ble «erstattet» av nye eldre som tidligere hadde etablert seg som eiere, og som fortsatte med å være eiere. Nedgangen av leieandelen i de yngre aldersgrupper kan dermed forstås som et resultat av endret markedsatferd, mens nedgangen i de eldre aldersgrupper kan forstås som en kohorteffekt som skyldes passivitet på markedet. Nå viser det seg riktignok at en betydelig del av de eldre skifter bolig, men dette representerer i liten grad skifte i disposisjonsform fra eier til leieboer (Gulbrandsen og Langsether 2002).

*Tabell 2.6. Prosentandel av husholdningene som er leieboere etter intervju-personenes alder 1973-2001. Kilde: Boforholdsundersøkelsene fram til 1981. Data etter 1988 er innsamlet av Norsk Gallup på vegne av NOVA, med unntak av 2001 LU som er fra SSB's levekårsundersøkelse fra samme år*

	1973	1981	1988	1992	1995	1997	2001	2001 LU
<b>25-29</b>	50	40	27	30	41	38	43	47
<b>30-34</b>	40	27	19	16	25	25	25	27

<b>35-39</b>	17	15	11	13	16	16	17	19
<b>40-49</b>	15	12	10	8	12	12	12	14
<b>50-59</b>	19	11	10	6	7	8	8	10
<b>60-69</b>	22	18	15	9	9	7	5	8
<b>70 eller mer</b>	36	43	32	19	18	10	11	22

Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært en økning i leieboerandelen blant de yngre. Dette har vært forklart som utsettelse i tid av første gangs boligkjøp (Gulbrandsen 2002). Samtidig har det vært en betydelig utbygging av omsorgsboliger på 1990-tallet. Dette skulle tilsi at leieboerandel blant de eldste skulle øke. Det er imidlertid uklart om en slik vekst utlikner effekten av at fødselskull med høyere eierandel tar plass i den eldste aldersgruppen. Vi finner en slik forventet økt leieboerandel blant de eldste i levekårsundersøkelsen, men ikke i NOVA-surveyene. Vi vil i den sammenheng knytte noen kommentarer til avviket mellom de to undersøkelsene fra 2001.

NOVA's undersøkelse faller helt på plass i den trenden som kan avleses på grunnlag av den tolkningen som er foretatt i avsnittet foran. Blant de tiårs-kullene som hadde passert 30 år i 1992, finner vi nærmest identiske leieboerandeler i de ti år eldre kullene i 2001. Det er her stor overensstemmelse mellom NOVA's og SSB's tall for 2001. Unntaket er de eldste der SSB har en klart høyere andel leieboere. Sammenliknet med 1973 og 1981 er det et klart fall i leieboerandelen også i SSB's tall. Langtidstendensene mot redusert leie blant de eldste synes derfor godt dokumentert. Spørsmålet er om SSB's tall signaliserer en ny trend mot økt innslag av leie blant de eldste – på linje med endringen blant de yngre. En annen mulighet er at eldre mennesker er riktigere representert i SSB's data enn i NOVA's data, og at det dermed ikke har vært noen endring, men at leieboerandelen blant de eldste ikke har ligget så lavt som NOVA's undersøkelser i 1997 og 2001 viser.

Når det gjelder den metodiske forklaringen er det en mulighet at Statistisk sentralbyrå nyter større respekt blant eldre mennesker enn et privat byrå som Norsk Gallup. Det er også mulig at størrelsen på undersøkelsen (antall spørsmål) kan skremme de eldste fra å delta. NOVAs undersøkelse var særlig omfattende i 1997, og til dels også i 2001. Tallene fra 1992 og 1995 harmonerer langt bedre med SSB's tall fra 2001. Det kan i den forbindelse nevnes at en av forfatterne av denne rapporten har sammenliknet Norsk Gallups data med data fra MMI's monitorundersøkelser. Sammenliknet med de undersøkelser Norsk Gallup har gjort for NOVA, er

Norsk Monitor ekstremt omfattende hva angår antall spørsmål. Sammenliknet med Norsk Gallup er andelen som eier bolig og hytte høyere hos Norsk Monitor, men bare blant de yngste og de eldste. Dette kan skyldes at det er lettest å få svar på en stor og omfattende undersøkelse blant de mest etablerte unge og de sprekeste eldste, jo mer omfattende undersøkelsen er.

I folke- og boligtellinger vil frafallsproblemet være minimalt. Tabell 2.7, som viser utviklingen fra 1990 til 2001, viser samme tendens som tabell 2.6 med hensyn til de yngre. Blant de som er over 70 år, gir tallene som er presentert i tabell 2.7 en gjennomsnittlig leieboerandel i 2001 på 21,5 prosent. Samtidig bør vi merke oss nedgangen fra 1990 til 2001 i de to eldste aldersgruppene. Kohorteffekten av tilsig av eiere til den eldste aldersgruppen har tydeligvis vært sterkere enn den effekten som vi kan kalle en periodeeffekt, særlig basert på sterk utbygging av omsorgsboliger.

*Tabell 2.7 Leieboerandel etter alder til eldste persons i husholdet (Folke- og boligtellinger i 1990 og 2001)*

	<b>Under 25</b>	<b>25-34</b>	<b>35-44</b>	<b>45-69</b>	<b>70-79</b>	<b>80 eller mer</b>
<b>1990</b>	58,8 % (86055)	31,4 % (322036)	15,4 % (353403)	13,8 % (626631)	20,9 % (240502)	31,9 % (122737)
<b>2001</b>	66,5 % (73471)	39,2 % (335093)	21,6 % (387382)	14,2 % (773121)	16,2 % (228246)	28,8 % (164234)

Den sterke veksten av leie blant yngre, uten noen tilsvarende økning av andelen som ønsker å leie – på 1990-tallet har denne andelen faktisk gått ned – tyder på at leieboertilværelsen er en kortvarig fase i den enkeltes boligkarriere. Leieboerstatus er i sterk grad en status som karakteriserer livsfasen ung og enslig (Gulbrandsen 2002).

#### 2.4.3 Botid i leieforhold

Endringen mot kortsiktighet og flyktighet blant leieboere kommer klart fram ved å sammenlikne tall om botid fra 1973 og 2001. Tabell 2.8 viser botid i boligen etter disposisjonsform i 1973 og 2001. På begge tidspunkt er det klare forskjeller i botid i boligen etter disposisjonsform. Både i 1973 og i 2001 er det selveiere som har hatt lengst botid. Det er videre liten forskjell mellom selveiere på de to tidspunktene. I 1973 er andelseiere og leieboere relativt like med hensyn til lengden av botid, og begge gruppene hadde klart kortere botid enn selveierne. Situasjonen for andelseiere er omtrent den samme i 2001 som den var i 1973. Det er blant leieboerne den



største endringen har skjedd, ikke minst i den enden av fordelingen der vi finner de som har kortest botid. Med denne type data er det alltid vanskelig å måle kort botid ettersom vi vanligvis ikke har mer eksakte data enn innflyttingsåret. I tabell 2.8 er botid på ett år operasjonalisert som intervjuåret pluss foregående år. I 2001 foregikk intervjuene i perioden mellom januar og mars, mens intervjuingen i 1973 foregikk noe senere på vårparten (mellom 15. mars og 5. mai). Ett år i 1973 vil derfor samle opp botid for en periode som er to måneder lenger enn det «året» vi opererer med for 2001. Forskjellen mellom 1973 og 2001 med hensyn til innslaget av leieboere med meget kort botid (ett år eller mindre) vil derfor høyst sannsynlig være enda større enn hva tabell 2.8 viser.

*Tabell 2.8 Botid i bolig etter disposisjonsform 1973 og 2001. Horisontal prosentuering. Kilde: Boforholdsundersøkelsen 1973. NOVA-survey 2001. Basistall for prosentueringene i parenteser*

	Ett år	To år	Tre år	Fire år	5-9 år	10-15 år	Over 15 år
<b>1973:</b>							
Selveier (1616)	4 %	6 %	5 %	4 %	18 %	18 %	45 %
Andelseier (344)	10 %	11 %	8 %	8 %	25 %	20 %	18 %
Leieboer (802)	18 %	13 %	9 %	7 %	22 %	9 %	22 %
<b>2001:</b>							
Selveier (1182)	9 %	5 %	5 %	4 %	17 %	17 %	43 %
Andelseier (320)	12 %	13 %	8 %	7 %	21 %	13 %	26 %
Leieboer (351)	47 %	20 %	9 %	5 %	10 %	5 %	4 %

NOVAs undersøkelser på 1990-tallet falt tidsmessig sammen med levekårsundersøkelsen i 2001. Alle ble gjennomført i høstmånedene. Med mulige forbehold om effekter av ulike undersøkelsesopplegg, skulle for eksempel en sammenlikning av NOVA's undersøkelse fra 1993 og levekårsundersøkelsen i 2001 kunne fortelle oss om bevegelsen mot kortere leietid er en prosess som fortsatt er på gang, eller om dette er en endring som i hovedsak fant sted i de 20 årene mellom 1973 og 1993. Botid på ett år er her definert som enten å ha flyttet inn i 1993 eller 2001. Som vi ser av tabell 2.9 er fordelingene i 1993 og 2001 nærmest identiske. Svært mye av endringen mot korttidsleie synes altså å ha skjedd før 1993, sannsynligvis i det samme tidsrom som svært mye annet innenfor boligsektoren ble endret. Det synes å bekrefte det tidligere nevnte funnet om at andelen leieboere med korttidskontrakt ikke har økt fra 1995 til 2001.

Tabell 2.9. Leieboeres botid i boligen 1993 (NOVA) og 2001 (SSB: Levekårsundersøkelsen). Horisontal prosenttuering.

	Ett år	To år	Tre år	Fire år	5-9 år	10-15 år	Over 15 år
<b>1993:</b>							
Leieboer (802)	35 %	18 %	15 %	10 %	13 %	4 %	5 %
<b>2001 Levekår</b>							
Leieboer (609)	37 %	17 %	12 %	10 %	14 %	5 %	5 %

Hvem er det så som har bodd kort eller lenge? De yngste vil nødvendigvis ha bodd kort tid i boligen, så sant de ikke fortsatt bor i barndomshjemmet, men dette forekommer ikke særlig ofte. I 2001 var det bare én prosent av leieboerne som svarte at de hadde bodd i boligen fra de ble født. I tabell 2.10 viser vi fordelingen av botid i boligen for leieboere i ulike aldersgrupper. I alle aldersgrupper har botiden blitt sterkt redusert fra 1973 til 2001. Allerede i aldersgruppen 30-39 år ser vi klare forskjeller. I 1973 hadde halvparten bodd i boligen i fire år eller mer. I 2001 hadde halvparten bodd ett år eller mindre. Helt opp til 60 års alder er halvparten av dagens leieboere nyinnflyttet i boligen ved å ha bodd ett år eller mindre. Leieforholdenes kortvarige preg er altså ikke noe som bare kjennetegner de unge leieboerne.

Tabell 2.10 Leieboeres botid i boligen etter egen alder 1973 (boforholdsundersøkelsen) og 2001 (NOVA-survey)

	20-29 år	30-39 år	40-59 år	60-79 år
<b>1973:</b>				
1. kvartil	Under ett år	2 år	4 år	6 år
Median	1 år	4 år	7 år	15 år
3. kvartil	3 år	8 år	17 år	34 år
<b>2001:</b>				
1. kvartil	Under ett år	Under ett år	Under ett år	3 år
Median	Under ett år	1 år	1 år	5 år
3. kvartil	1 år	4 år	6 år	25 år

#### 2.4.4 Flytteplaner

Botiden i en bolig vil også kunne belyses av hvor langt inn i framtida man har planer om å bli boende i boligen. I NOVA-surveyene er det fra og med 1993 stilt et likelydende spørsmål om flytteplaner. Spørsmålet er prekodet med de svaralternativ som er vist i tabell 2.11. I perioden 1993 til 1997 er svarfordelingene svært like. Nesten halvparten sier enten at de har klare flytteplaner eller regner med å flytte innen tre år. Bare hver tjuende leieboer regner med at boligen er en løsning for resten av livet. Fra 1997 til 2001 registrerer vi en dreining mot mer korttidsopphold. 60 prosent svarer nå at de enten har klare flytteplaner eller regner med å flytte innen tre år. Det er først og fremst gruppen som ikke har noen spesielle planer om flytting som er sterkt redusert.

Tabell 2.11. Flytteplaner blant leieboere. 1993-2001. Kilde: NOVA-surveyer

	1993	1995	1997	2001
Har klare flytteplaner	19 %	21 %	23 %	24 %
Regner med å flytte innen 3 år	27 %	28 %	26 %	36 %
Regner med å bo her i minst 3 år til	17 %	11 %	12 %	14 %
Har ingen planer	30 %	31 %	31 %	15 %
Regner med å bo her resten av livet	6 %	7 %	5 %	8 %
Vet ikke	2 %	2 %	4 %	4 %

I tabell 2.12 viser vi hvordan flytteplaner er betinget av botid i boligen. I den grad de to første kategoriene i tabellen representerer de som regner med å flytte ganske snart, finner vi et økt innslag av leieboere som planlegger å gjøre sin sorti relativt raskt. Eneste unntaket er de som har bodd i to eller tre år, hvor andelen på de to første kategoriene ikke har økt. For øvrig har andelen økt omtrent like mye blant de som har bodd svært kort tid som blant de som har bodd en god stund. Sammenliknet med 1993 er det i 2001 flere av de som har bodd kortest som også i størst grad raskt synes å ville komme seg ut av leieboligen.

Tabell 2.12 Leieboeres flytteplaner etter botid i boligen 1993 og 2001 (NOVA-surveyer)

1993:	Ett år	To-tre år	4-9 år	Minst 10 år
Har klare flytteplaner	26 %	17 %	12 %	5 %
Regner med å flytte innen 3 år, men har ingen klare planer	29 %	38 %	19 %	7 %

Regner med å bo her minst 3 år til dersom ikke noe uventet skjer	17 %	18 %	19 %	10 %
Har ingen planer	25 %	23 %	41 %	48 %
Regner med å bo her alltid/resten av livet	1 %	3 %	7 %	28 %
Vet ikke/Ubesvart	2 %	2 %	3 %	2 %
Antall spurte:	(208)	(191)	(135)	(58)
<b>2001:</b>	<b>Ett år</b>	<b>To-tre år</b>	<b>4-9 år</b>	<b>Minst 10 år</b>
Har klare flytteplaner	33 %	21 %	12 %	8 %
Regner med å flytte innen 3 år, men har ingen klare planer	40 %	34 %	39 %	19 %
Regner med å bo her minst 3 år til dersom ikke noe uventet skjer	12 %	19 %	18 %	8 %
Har ingen planer	10 %	19 %	14 %	31 %
Regner med å bo her alltid/resten av livet	3 %	4 %	12 %	33 %
Vet ikke/Ubesvart	3 %	4 %	6 %	-
Antall spurte:	(163)	(101)	(51)	(36)

NOVA-undersøkelsene inneholder for perioden 1995 til 2001 også et spørsmål om hvor lenge man regner med å bli boende i boligen. Dette spørsmålet gir ytterlig informasjon om hvilken tidshorizont leieboerne opererer ut fra. Dette spørsmålet avdekker ingen store endringer innenfor denne relativt korte perioden. En tredjepart har et ganske kort tidsperspektiv, en annen tredjepart legger et noe lengre tidsperspektiv til grunn, mens en fjerdepart ikke klarer å gi uttrykk for konkrete planer. I 2001 er det ca. 10 prosent som legger et langtidsperspektiv til grunn ved å planlegge å bo i boligen så lenge som mulig. Dette representerer en liten reduksjon sammenliknet med 1995 og 1997.

*Tabell 2.13 Planlagt gjenværende botid blant leieboere 1995–2001 (NOVA-surveyer)*

	1995	1997	2001
<b>Under ett år framover</b>	15 %	16 %	13 %
<b>Ett til to år framover</b>	15 %	15 %	19 %
<b>To til fire år framover</b>	19 %	19 %	20 %
<b>Mer enn fire år, men ikke for alltid</b>	7 %	4 %	14 %
<b>Så lenge det er mulig, alltid</b>	14 %	15 %	9 %
<b>Vanskelig å si</b>	22 %	24 %	20 %
<b>Vet ikke/Ubesvart</b>	7 %	6 %	5 %
<b>Antall spurte:</b>	(595)	(532)	(357)

### 2.4.5 Hvilke disposisjonsform foretrekker leieboerne?

Det er eierbolig som er den ønskede destinasjon for leieboere. Andelen som ønsker å bli eier, synes samtidig å være økende. I tabell 2.14 viser vi foretrukket disposisjonsform blant leieboere i ulike aldersgrupper i 1993 og 2001. I 1993 var det i alle aldersgrupper av leieboere et betydelig innslag av hushold som foretrakk å være leieboer. Andelen var særlig stor blant de eldste hvor to av tre ønsket å opprettholde sin leieboerstatus. I 2001 er preferansen for denne boform klart på retur, i alle aldersgrupper. Med unntak av de eldste finner vi en tilsvarende økning i preferansen for å være eier; blant de eldste er det usikkerheten som synes å ha vokst.

Tabell 2.14 Foretrukket disposisjon blant leieboere etter alder 1993 og 2001 (NOVA-surveyen)

	20-29 år		30-39 år		40-59 år		60-79 år	
	1993	2001	1993	2001	1993	2001	1993	2001
<b>Selveier</b>	62 %	81 %	73 %	84 %	55 %	69 %	21 %	26 %
<b>Andelseier</b>	3 %	7 %	2 %	7 %	4 %	8 %	12 %	13 %
<b>Leieboer</b>	31 %	11 %	24 %	7 %	38 %	16 %	65 %	48 %
<b>Vet ikke</b>	4 %	2 %	1 %	2 %	3 %	8 %	2 %	13 %
<b>Antall spurte:</b>	(318)	(155)	(131)	(87)	(102)	(67)	(52)	(23)

Nå behøver selvsagt ikke den ønskede disposisjonsform å være den form som faktisk oppnås. I levekårsundersøkelsen fra 2001 er det stilt spørsmål om hvilken disposisjonsform man forventer å ha om henholdsvis tre og seks år. Intervjuobjektene blir bedt om å ta hensyn til forventet inntekt og livssituasjon og det man vet om prisene på boligmarkedet når de besvarer dette spørsmålet. Man skulle dermed forvente at svarene inneholder en viss grad av realisme med hensyn til hva det er mulig å oppnå. Tabell 2.15 viser at noe under halvparten av dagens leieboere forventer å ha blitt eiere om tre år. Andelen stiger til litt over halvparten når det blir spurt om forventet situasjon om seks år.

Tabell 2.15. Leieboeres forventede disposisjonsform om henholdsvis tre og seks år. Kilde: SSB – Levekårsundersøkelsen 2001

	Om tre år	Om seks år
<b>Selveier</b>	33 %	47 %
<b>Andelseier i brl. eller aksje i boligaksjeselskap</b>	7 %	7 %
<b>Leieboer</b>	54 %	34 %
<b>Vet ikke</b>	6 %	12 %

Det er først og fremst de yngste som regner med å bli eiere, særlig er dette tilfelle om seks år (tabell 2.16 og tabell 2.17). På dette tidspunkt regner 77 prosent av dagens yngste leieboere med å ha oppnådd eierstatus. Blant de som i dag er mellom 30 -39 år forventer om lag to av tre leieboere at de vil ha oppnådd å bli eier. Situasjonen er annerledes blant de noe eldre leieboerne. Blant de som nå er i 40- og 50 åra, venter en knapp tredjedel at de vil være eiere om tre år, en andel som stiger helt ubetydelig når det gjelder forventet situasjon om seks år. Blant leieboere over 60 år er det nesten ingen som forventer å skifte status til eier.

*Tabell 2.16. Leieboeres forventede disposisjonsform om tre år etter alder.  
Kilde: SSB – Levekårsundersøkelsen 2001*

	20–29 år	30–39 år	40–59 år	60 år eller mer
<b>Eier</b>	52 %	57 %	29 %	4 %
<b>Leier</b>	43 %	38 %	62 %	89 %
<b>Vet ikke</b>	5 %	4 %	9 %	7 %

*Tabell 2.17. Leieboeres forventede disposisjonsform om seks år etter alder.  
Kilde: SSB – Levekårsundersøkelsen 2001*

	20–29 år	30–39 år	40–59 år	60 år eller mer
<b>Eier</b>	77 %	68 %	34 %	4 %
<b>Leier</b>	12 %	21 %	50 %	85 %
<b>Vet ikke</b>	11 %	11 %	16 %	12 %

Vi skal se litt nærmere på forholdet mellom faktisk botid i boligen og forventet varighet av nåværende leieboerstatus. Som vist i tabell 2.10 hadde leieboerne jevnt over meget kort botid i boligen. Når vi ser på tilsvarende aldersgrupper i tabellene 2.16 og 2.17, er det forventninger om fortsatt leietid som klart overstiger den perioden man faktisk har bodd til leie, i alle fall i den nåværende bolig. Dette reiser spørsmålet om hva som rekrutterer mennesker til leieboerstatus midtlivs, og hva slags mennesker dette er. Er det mennesker som har opplevd ulike former for problemer og kriser hvor overgang fra eier til leier er en del av den umiddelbare løsning på det problemet man har stått overfor? Eller dreier det seg om mennesker som av ulike årsaker har hatt problemer med å få etablert seg som eier, og som fortsatt beveger seg fra det ene kortsiktige leieforhold til det andre, i en alder da de fleste for lengst har etablert seg som eiere?

Det er tidligere påvist at skilsmisse og samlivsbrudd har klart negative effekter for folks boligkarriere (Gulbrandsen 1999). Er det slik at samlivs-

brudd kaster en eller begge av de tidligere partnere ut på leiemarkedet? I tabell 2.18 har vi tatt for oss respondentene mellom 35 og 60 år. De i denne aldergruppen som er gift, styrer nærmest alle utenom leiemarkedet, og også hos samboende par er eierandelen svært høy. Andelen er klart lavere blant de som ikke lever i et fast parforhold. I denne gruppen vil vi både finne personer som ennå ikke har etablert seg med partner, og personer som har opplevd samlivsbrudd. Vi er imidlertid i stand til å skille ut de som har opplevd et samlivsbrudd i løpet av de siste to åra. Som vi ser er eierandelen her enda litt lavere enn blant de øvrige enslige, og sett i forhold til den gruppen man har forlatt, samboere og ektepar, er eierandelen betydelig lavere.

*Tabell 2.18. Disposisjonsform etter samlivssituasjon blant alle hushold med intervjuperson mellom 35 og 60 år. Kilde: SSB Levekårsundersøkelsen 2001*

	Lever ikke i fast parforhold	Samboer	Gift	Opplevd samlivsbrudd siste to år.
<b>Eier</b>	74 %	88 %	95 %	69 %
<b>Leier</b>	26 %	12 %	5 %	31 %

Som vist i tabell 2.14 ønsker et stort flertall av leieboerne å bli eier. Ved å sammenlikne denne tabellen med tabellene 2.16 og 2.17, kan vi slutte at det finnes leieboere som ønsker å bli eiere, men som ikke anser dette som oppnåelig innen rimelig tid. Vi vil i den sammenheng særlig rette søkelyset på de som er i en fase av livet da de aller fleste har oppnådd å bli eier. Det er blant de leieboere som svarer at de om tre år fortsatt forventer å være leieboere, at vi må finne personer som ikke regner med å oppnå den disposisjonsform de foretrekker. Disse utgjør 10 prosent av alle i aldersgruppen 30–59 år. Tabell 2.18 antyder at samlivsstatus og samlivsbrudd må være en viktig bakgrunnsfaktor. Kan det også være slik at vi her finner grupper som stenges ute fra eiermarkedet av økonomiske årsaker?

Tabell 2.19 viser at enslige er sterk overrepresentert i gruppen med et stort innslag av personer som ufrivillig stenges inne på leiemarkedet.

*Tabell 2.19. Samlivsstatus i aldersgruppen 30-59. Alle hushold og leieboere som etter tre år fortsatt regner med å være leieboere. Kilde: LU 2001*

	Alle hushold	Leieboere som om tre år fortsatt regner med å leie bolig
<b>Gift</b>	48 %	19 %
<b>Samboer</b>	16 %	7 %
<b>Lever ikke i parforhold</b>	36 %	73 %

Er det dermed et lavinntektsproblem vi her står overfor? Tabell 2.20 viser hvordan respondentene svarer på et spørsmål om den økonomiske situasjon i husholdet. Spørsmålet hadde følgende ordlyd: «Har det i løpet av de siste 12 måneder hendt at du/din husholdning har hatt vansker med å klare de løpende utgifter f. eks. til mat, transport, bolig? Hendte det ofte, av og til, en sjelden gang eller aldri?» Vi ser klare forskjeller i fordelingene av svarene på dette spørsmålet når vi sammenlikner alle i aldersgruppen 30-59 år med de leieboere i samme aldersgruppe som regner med at de fortsatt vil være leieboere om tre år. Forskjellene kan synes enda klarere når vi sammenlikner de to gruppene ut fra deres faktiske husholdsinntekt. Som vist i tabell 2.21 er den samlede husholdsinntekt (likningsdata fra år 2000) betydelig lavere blant de som regner med fortsatt å måtte befinne seg på leiemarkedet enn blant de øvrige i denne samme aldersgruppen.

*Tabell 2.20. Opplevelse av økonomisk situasjon i husholdet. Aldersgruppen 30-59. Alle hushold og leieboere som etter tre år fortsatt regner med å være leieboere. Kilde: LU 2001*

<b>Vansker med å klare de løpende utgifter</b>	<b>Alle hushold</b>	<b>Leieboere som om tre år fortsatt regner med å leie bolig</b>
<b>Ofte</b>	5 %	11 %
<b>Av og til</b>	8 %	23 %
<b>En sjelden gang</b>	10 %	12 %
<b>Aldri</b>	77 %	54 %

*Tabell 2.21. Fordeling av samlet husholdsinntekt i 1000 kroner i inntektsåret 2000. Aldersgruppen 30-59. Alle hushold og leieboere som etter tre år fortsatt regner med å være leieboere. Kilde: LU 2001*

	<b>Alle hushold</b>	<b>Leieboere som om tre år fortsatt regner med å leie bolig</b>
<b>1. kvartil</b>	313	168
<b>Median</b>	470	245
<b>3. kvartil</b>	630	334

Utbetaling av bostøtte kan også kaste lys over det forhold at leieboere også ofte er å finne i lavinntektsgruppen. Jan Oddum (2000) viser i sin undersøkelse av nye bostøttemottakere fra 1999 at leieboere er meget sterk representert blant de nye mottakerne, særlig var det tilfelle blant dem som fikk bostøtte i forbindelse med flytting til ny bolig. Også de surveydata vi har analysert i denne rapporten viser sterk overrepresentasjon av leieboere blant mottakere av bostøtte. I NOVA-surveyen fra 2001 var 61 prosent av



de som mottok bostøtte (selvrapportert) leieboere. I levekårsundersøkelsen fra høsten samme år var 45 prosent av de som mottok bostøtte leieboere. Bostøttemottakere er her definert ut fra registerdata fra året i forveien.

#### 2.4.6 Etterspørsel og tilbud – svake rettigheter

I hovedavsnitt 2.3 viste vi at tilbudet av leieboliger har endret struktur i løpet av den siste mannsalderen: en økende andel av leieboligene tilbys av eiere som legalt kan leie ut på korttidskontrakter. En ting er hva som er mulig, noe annet hva som skjer. Vi så også, jfr. avsnitt 2.2.7, at omfanget av utleie på korttidskontrakter kanskje snarere har blitt redusert enn økt på 1990-tallet. Omfanget av kontrakter på kortere tid enn 3 år anslo vi til knapt 100 000 i 2001. Om korttidskontrakter har blitt mer vanlig eller ikke er en sak, viktigere er det om dette er et fenomen som er sterkt uønsket av leieboerne – og presses på dem – eller om det er av mindre betydning - ja kanskje foretrukket av mange. Og i neste omgang: hvor mange og hvem er det i tilfelle som i dag må bo på uønsket korte kontrakter?

Disse spørsmålene har vi ikke data til å gi definitive svar på. Hadde vi kunnet analysere sammenhengen mellom kontraktstype og preferanser for disposisjonsform (eller aller helst ønske om å bli boende i nåværende bolig), ville vi kunne sagt mer. De foreliggende surveyene gir imidlertid ikke en slik mulighet. Spørsmål om kontraktstype og preferanser for disposisjonsform er ikke stilt i samme survey, og ønsket botid i nåværende bolig er det aldri blitt spurt om.

Analysene ovenfor viste at det i dag først og fremst er yngre og eldre mennesker som bor til leie. De unge foretrekker å eie boligen sin – noe også de fleste regner med å realisere innen seks år. Leieboere som er over 60 år er noe mer positive til å leie, noe nesten samtlige også fortsatt regner med å gjøre om seks år. I avsnitt 2.3.5 viste vi at flertallet av de relativt få i aldersgruppen 30-59 år som bor til leie også ønsker å bli eiere, men at mange ikke anser dette som oppnåelig innen overskuelig fremtid. Denne gruppa besto for en stor del av folk med dårlig økonomi og folk som har vært gjennom et samlivsbrudd. Disse leietakerne kan man med en viss rett si er innelåst på leiemarkedet. Vi vil tro at det særlig er for denne gruppa og de eldre som helst vil bo til leie at det må oppleves lite tilfredsstillende å bo på korttidskontrakter. For de yngste vil vi tro det spiller mindre rolle.

Tabell 2.22 viser fordelingen av kontraktsforholdene for leietakerne etter deres alder. Vi ser at det vanligste er å ha en leiekontrakt som ikke er tidsbestemt – et fenomen som varierer lite med alderen. Det er også ganske

vanlig ikke å ha kontrakt overhode – her er det de eldre som skiller seg ut ved sjeldnere å ha kontrakt enn de yngre. Her skal det bemerkes at når det ikke er inngått kontrakt om leieforholdet, gjelder lovens normalregler for den type leieforhold det måtte være tale om. Ingen kontrakt betyr altså ikke dårligere leiebetingelser enn loven fastsetter. Knappt 20 prosent av leietakerne har korttidskontrakter på inntil 3 års varighet; 1/3 av 20-åringene, 17 prosent av 30-åringene, 11 prosent av 40- og 50-åringene og 2 prosent av de som er over 60 år. Korttidskontrakter kan altså ikke være et problem for særlig mange eldre.

*Tabell 2.22 Leieboere: Forekomst og varighet av kontrakt etter alder. Kilde: LU 2001*

	20-29 år	30-39 år	40-59 år	60 år e. m.	Alle
<b>Ikke kontrakt eller avtale</b>	23 %	25 %	30 %	46 %	28 %
<b>Inntil ett års varighet</b>	21 %	8 %	4 %	-	11 %
<b>2-3 års varighet</b>	11 %	9 %	7 %	2 %	8 %
<b>4-5 års varighet</b>	1 %	4 %	1 %	2 %	2 %
<b>Mer enn 5 års varighet</b>	1 %	5 %	1 %	-	2 %
<b>Ingen bestemt periode</b>	45 %	48 %	56 %	49 %	49 %

I tabellene 2.23 og 2.24 viser vi hvordan dagens leieboere antar at de vil disponere over sin bolig om henholdsvis tre og seks år, etter alder og kontraktstype. Her kan vi merke oss at kontraktstype spiller liten rolle for antatt disposisjonsform om henholdsvis tre og seks år. I den grad unge leietakere vil bort fra leiemarkedet, og regner med at det lar seg realisere i løpet av de nærmeste årene, ser ikke dette ut til å ha noe å gjøre verken med hvorvidt man har leiekontrakt eller ikke, eller med hvor lang leietid som er avtalt.

For de middelaldrende og eldre er det for få som bor på korttidskontrakter til at vi kan beregne estimater på antatt disposisjonsform for denne gruppen. Ellers slår det oss at hvorvidt man har kontrakt eller ikke, har lite eller intet å bety for de middelaldrendes forventninger om disposisjonsform om seks år. Det samme er tilfelle for de eldre. Nesten 9 av 10 av de eldste leieboerne regner med å fortsette som leieboer, uansett om de har kontrakt eller ikke.

*Tabell 2.23 Leieboere: Antatt disposisjonsform om tre år etter alder og dagens kontraktstype. Kilde: LU 2001*

	20-35 år			36-60 år		Over 60 år	
	Ingen kontrakt	Kort < 3 år	Ingen begrens.	Ingen kontrakt	Ingen begrens.	Ingen kontrakt	Ingen begrens.
<b>Eier</b>	52 %	51 %	57 %	32 %	31 %	-	5 %
<b>Leier</b>	44 %	44 %	38 %	52 %	65 %	92 %	90 %
<b>Vet ikke</b>	5 %	5 %	5 %	16 %	4 %	8 %	5 %

\*) for få enheter for prosentuering

Tabell 2.24 Leieboere: Antatt disposisjonsform om seks år etter alder og dagens kontrakttype. Kilde LU 2001.

	20-35 år			36-60 år		Over 60 år	
	Ingen kontrakt	Kort < 3 år	Ingen begrens.	Ingen kontrakt	Ingen begrens.	Ingen kontrakt	Ingen begrens.
<b>Eier</b>	70 %	81 %	76 %	37 %	38 %	-	5 %
<b>Leier</b>	14 %	12 %	13 %	50 %	48 %	86 %	88 %
<b>Vet ikke</b>	16 %	7 %	12 %	13 %	13 %	14 %	7 %

Heller ikke arten av flytteplaner er i særlig grad betinget av kontraktsforholdene. Det er riktignok flest som regner med å flytte relativt raskt blant de som bor med en korttidskontrakt, men forskjellen mellom disse og de som har kontrakt uten tidsbegrensning er liten. De som ikke har kontrakt i det hele tatt, skiller seg heller ikke fra de som har tidsbegrenset kontrakt (tabell 2.25).

Tabell 2.25. Flytteplaner blant leieboere etter kontraktsform. Kilde: LU 2001

	Ingen kontrakt	Kort (inntil 3 år)	Ingen tidsbegrensning	Alle
<b>Har klare flytteplaner</b>	15 %	30 %	15 %	18 %
<b>Regner med å flytte innen 3 år</b>	30 %	40 %	34 %	34 %
<b>Regner med å bo her i minst 3 år til</b>	5 %	4 %	8 %	6 %
<b>Har ingen planer</b>	34 %	14 %	31 %	30 %
<b>Regner med å bo her resten av livet</b>	15 %	1 %	11 %	10 %
<b>Vet ikke</b>	1 %	1 %	1 %	1 %

Tabell 2.26 viser at knapt halvparten av alle som bor til leie har anskaffet boligen ved hjelp av slekt (20 prosent) eller venner og kjente (28 prosent). Fjerdeparten har skaffet boligen gjennom annonser/svar på annonser. Resten – ca. en fjerdepart har fått boligen gjennom offentlig boligfor-

midling (8 prosent), arbeidsgiver (6 prosent) eller på andre måter (14 prosent).

Tabell 2.26 Leieboere: Anskaffelsesform. Kilde: LU 2001

<b>Eiendomsmekler/advokat</b>	1 %
<b>Annonserer eller svare på annonse</b>	24 %
<b>Gjennom arbeidsgiver</b>	6 %
<b>Offentlig boligformidling</b>	8 %
<b>Ved hjelp av slektninger</b>	20 %
<b>Ved hjelp av venner eller kjente</b>	28 %
<b>Andre måter</b>	13 %

Som vist i tabell 2.27 er det særlig de eldre leieboerne som skiller seg ut med hensyn til hvordan boligen er anskaffet. Annonsering og venne-nettverket ser ut til å bety lite for folk over 60 år. Den offentlige boligformidlingen har rimelig nok større betydning i denne aldersgruppen. For ungdommen utgjør annonsering, vennene og slekta de dominerende måter å skaffe seg leid bolig på.

Tabell 2.27 Leieboere: Anskaffelsesform etter alder. Kilde: LU 2001

	<b>20–29 år</b>	<b>30–39 år</b>	<b>40–59 år</b>	<b>60 år e. m.</b>
<b>Annonser</b>	32 %	21 %	16 %	8 %
<b>Kommunen</b>	2 %	2 %	7 %	25 %
<b>Slektninger</b>	20 %	17 %	22 %	22 %
<b>Venner</b>	32 %	35 %	27 %	9 %
<b>Andre måter*</b>	8 %	20 %	16 %	35 %

\*) Når det gjelder andre måter er det for de for de eldste først og fremst svarkategorien «andre måter» som er valgt, og altså i liten grad de andre svaralternativene som er vist i tabell 2.26.

Av tabell 2.28 framgår det at leieforholdet oftest er kontraktsløst eller tidsubestemt når boligen anskaffes via familien. Kontrakter på inntil 3 år finner vi her i bare 6 prosent av tilfellene. Tidsubestemte avtaler er det dominerende når

boligen er anskaffet på alle andre måter, mens korttidskontraktene forekommer i 20–25 prosent av tilfellene hvor boligen er anskaffet utenom familienettverket.

Tabell 2.28. Leieboere: Forekomst og varighet av kontrakt etter anskaffelsesform. Kilde: LU 2001

	Annonse	Arbeids- giver	Kommunal formidling	Venner, kjente	Slekt, familie	Andre måter
<b>Ikke kontrakt eller avtale</b>	8 %	7 %	16 %	30 %	62 %	24 %
<b>Inntil ett års varighet</b>	15 %	18 %	5 %	11 %	6 %	16 %
<b>2-3 års varighet</b>	11 %	4 %	19 %	9 %	-	10 %
<b>4-5 års varighet</b>	2 %	11 %	5 %	-	1 %	3 %
<b>Mer enn 5 års varighet</b>	1 %	11 %	-	2 %	-	1 %
<b>Ingen bestemt periode</b>	62 %	50 %	54 %	48 %	30 %	46 %

Hvordan skal vi tolke disse resultatene? Er korttidskontraktene et problem i dagens leiemarked, og eventuelt for hvem? Vi tør svare at det ikke kan være et stort problem for mange. Som vi har sett forekommer korttidskontrakter knapt for de eldre. For de middelaldrende forekommer de noe oftere, men ikke ofte. Så mye som 1/3 av leieboere under 30 år bor imidlertid på kontrakter inntil 3 år. En del av kontraktene for de unge vil gjelde boliger for skoleungdom og studenter, hvor det ligger i sakens natur at kontraktene ofte vil være av kort varighet, uten at det er et problem.

Våre data viser at unge leietakere (i økende grad) har bodd kort tid i sitt nåværende leieforhold og at de også regner med å flytte ganske snart – fortrinnsvis til en bolig de eier – i tråd med sine preferanser. Hvilken type kontrakt de sitter på ser ikke ut til å spille noen rolle for hvor raskt de regner med å kunne realisere den ønskede status som boligeier. Dette støtter forestillingen om at leieboligen nå har blitt et overgangsfenomen for de fleste yngre mennesker – et alternativ før de danner par og stifter familie og bestemmer seg for hvor de vil bo på en mer permanent basis.

For noen kan situasjonen imidlertid være en annen. De kan både i yngre år og senere i livet i perioder måtte ta til takke med å sirkulere mellom korttidskontrakter i leiemarkedet. Vi vil anta at det er folk med dårlig økonomi og ulike sosiale problemer som lettest kan havne i en slik situasjon. Det de ønsker kan enten være et stabilt leieforhold eller å eie sin egen bolig. Å kjøpe en bolig har de ikke økonomi til, og et stabilt leieforhold kan de bli forhindret fra å skaffe seg gjennom ulike mekanismer for diskriminering.

I avsnitt 2.4 har vi så langt forsøkt å beskrive de som av ulike grunner bor til leie. Gir disse analysene oss noe grunnlag for å vurdere om det er tilstrekkelig mange leieboliger på det norske boligmarkedet? Først kan vi konstatere at det er få leiere – bortsett fra en del av de eldre – som foretrekker å bo til leie. Vi har sett at leieboerandelen over en lang periode fram til begynnelsen av 1990-tallet viste en synkende tendens, men at den senere har steget litt. Videre så vi at de som i dag (2001) bor til leie først og fremst er yngre, men det gjelder også i noen grad eldre mennesker. De yngre leietakerne utmerker seg både med kort botid i nåværende bolig og forventning om ganske raskt å kunne skaffe seg en eierbolig: Ca. 9 av 10 leieboere som er mellom 20 og 40 år oppgir at de foretrekker å eie boligen sin – enten som selveier eller andelseier. De fleste – knapt  $\frac{3}{4}$  av dem – regner også med at de vil være eiere om seks år. Blant eldre leieboere er det flere som foretrekker å bo til leie – en knapp halvpart av folk over 60 år. Over 80 prosent av dem regner med å bo til leie om seks år. Om vi tar høyde for at det kanskje er noen som foretrekker å eie bare fordi de synes leiemarkedets tilbud er for dårlige, mener vi disse dataene gir grunnlag for å si at det er en tilstrekkelig mengde leieboliger i Norge. Om de er av rett type og kvalitet og ligger der folk bor, er en annen sak. Dette vil vi tro holder stikk også for de nærmeste ti-årene framover, om det ikke skjer vesentlige forverringer i folks økonomiske situasjon. De årskullene som er i etableringsfasen – og representerer den største gruppen etterspørrere – har vært relativt små i noen år og vil også være det i noen år framover. Dersom vi beregner antall 25-åringer alene ut fra foregående fødselstall, er antallet i dag ca. 17 000 lavere enn i 1994, og tallet vil ikke øke igjen før i 2009.

## **2.5 Prisdannelse og markedsregulering**

Her vil vi kort omtale noen aspekter ved prisdannelsen på leiemarkedene og forholdet mellom utleier og leietaker. Dette er aspekter som er av betydning både for leietakernes botrygghet og rettsvern, og som har videre velferdspolitiske konsekvenser. Gjennom historien har de gitt opphav til offentlig inngrep og regulering av leiemarkedet. Som vi allerede har diskutert, har tilbyderne på dagens leiemarked svært forskjellige motiver for, og økonomiske bindinger på, sin virksomhet. Etterspørrerne på sin side er også en heterogen gruppe som for flertallets vedkommende er karakterisert av at de er ute etter å dekke et midlertidig boligbehov i bestemte livsfaser, og av at de ikke har tenkt å bli værende særlig lenge i leiemarkedet. Disse korttidsleietakerne kan tenkes å være mindre opptatt både av de generelle leiebetingelsene, leienivået og framtidig stabilitet av leieprisen, enn de som er leiere med et langtidsperspektiv.

En gruppe som vil være mer opptatt av leiebetingelsene i et lengre tidsperspektiv, er folk som av ulike grunner stiller svakt økonomisk på boligmarkedet. For dem er prisen avgjørende. De vil være henvist til leiemarkedet, og der vil de ha få alternativer og liten forhandlingsstyrke. Samtidig vil de ofte være de minst attraktive leietakerne sett fra utleiernes side.

### 2.5.1 Markedsbetingelser og funksjonsmåte

Når vi skal vurdere botrygghet og rettsvern i leiemarkedene, må vi skaffe oss et helhetlig bilde av markedsbetingelser og markedenes funksjonsmåte. Et viktig aspekt ved transaksjonene på leiemarkedet er at dette ikke er et marked hvor objekter skifter eier, men nettopp er et *leiemarked*. Bare i deler av markedet, først og fremst det vi kan kalle leiegårdsmarkedet, dreier det seg om tilnærmet homogene produkter hvor leieprisen rimelig enkelt kan sammenlignes. I dagens Norge vil det normale være boliger som er svært heterogene både med hensyn til størrelse, planløsning, standard, beliggenhet og eksternt miljø. Dette er egenskaper som gjerne også reflekteres i leieprisen, ikke bare i pris ved omsetning.

I en vurdering av markedsbetingelsene er naturligvis husleieloven, og dens bestemmelser, helt sentral. Loven bestemmer hva som er tillatt og hva som er forbudt, og regulerer i en viss grad maktforholdet mellom partene. Markedsbetingelsene er ellers karakterisert av forholdet mellom tilbud og etterspørsel – som regionalt kan variere mye, ulike maktforhold – spesielt om det forekommer monopoldannelser på tilbudssiden, og forekomsten av asymmetrisk informasjon. Ulikheten i informasjon vil her gjelde både tilstanden til den aktuelle boligen (hvor utleier alltid vil være best informert), priser og andre markedsforhold og kjenskapet til husleieloven. Vi antar at leietaker vanligvis vil være den som er dårligst informert, men dette gjelder nok først og fremst i forhold til profesjonelle utleiere. I forhold til uprofesjonelle utleiere kan like gjerne den potensielle leieboer være den som sitter inne med best markedsinformasjon. Dersom utleier og leietaker er i slekt med hverandre – eller kjenner hverandre fra før når leieforholdet etableres – kan vi anta at omfanget av asymmetrisk informasjon er av mindre betydning enn ellers.

I markeder for leie av kapitalvarer, og vareleveranser over lengre tidsperioder, vil det for begge parter i transaksjonene melde seg et behov for å sikre seg mot store prissvingninger i avtaleperioden. Det vil dreie seg om indeksreguleringer til sikring mot endringer i pengeverdien (inflasjon

eller deflasjon) og sikringer mot større prisendringer for det objektet avtalen gjelder. Hvorvidt man klarer å sikre seg vil dels avhenge av hvor god eller heldig man er til å bedømme markedet og hvilke «instrumenter» som står til disposisjon for å sikre seg. Hvilke instrumenter som står til disposisjon kan både være regulert ved lov og sedvanemessig bestemt. I ulike markeder vil vi finne ulike instrumenter eller kombinasjoner av slike. Det kan velges mellom fast og variabel pris (som er tilfelle nå på deler av låne- og kraftmarkedene for forbrukerne) eller avtaler med reguleringsbestemmelser for prisene i perioden (som er situasjonen med vår nåværende husleielov). Avtaleperiodens lengde er et annet viktig forhold. Om man har adgang til å si opp en avtale for å regulere prisen, har opplagt også stor betydning for prissikkerheten, men vil også bestemmes av hensynet til leveransesikkerheten (kraft- og tankmarkedene for eksempel), botryggheten på boligmarkedet og sikringen av inntektsgrunnlaget for de som leier (ved forpaktningssavtaler og avtaler om leie av produksjonsutstyr). I noen sektorer av økonomien er det vokst fram store markeder for framtidige leveranser og oppgjør (terminmarkeder – for eksempel i engroshandelen med kraft og tankfart). På toppen av terminmarkedene har vi fått derivatmarkeder hvor det handles med finansielle instrumenter med det formål å sikre seg mot risikoen for tap som kan følge av en terminkontrakt dersom prisene skulle avvike mye fra kontraktsprisen.

Ser vi bort fra termin- og derivatmarkedene representerer spotmarkedet (kontantmarkedet) på dagens kraftmarked (med børsbestemte priser, og oppgjør og levering innen 24 timer) den ene ytterlighet. Den andre ytterlighet er markedet for tomtefeste som tidligere kunne omfatte kontrakter for svært lange festeperioder; 99 år, livstidsfester og arvefester, og med fast festeavgift. Leiemarkedet for husrom har de siste 150 årene ligget mellom disse ytterlighetene. Inntil vi fikk den første lovgivning om husleie i 1915 lå det norske leiemarkedet for boliger ganske nær et spotmarked. Folk kunne normalt sies opp med noen måneders frist i forkant av de sedvanebestemte «flyttedagene» to ganger i året. Ett- og toroms leiligheter ble ofte leid ut på månedskontrakter med 14 dagers oppsigelse, jfr. Gram (1931). Prisnivået for nye kontrakter ble bestemt i markedet og gjaldt sannsynligvis for hele kontraktsperioden. Hvordan prisbestemmelsen foregikk mer konkret vet vi mindre om. De korte periodene favoriserte huseierne når leienivået steg og leietakerne når det sank. Sett fra synspunktet botrygghet er det innlysende at folk ikke kunne fortsette å leve og bo under slike betingelser. Behovet for rimelig stabile leieforhold ville normalt også gjøre det vanskeligere for leietakeren å forhandle seg til



lavere leie ved fallende leienivå enn for huseieren å øke leiene ved et stramt marked. Oppsigelsesvern og ulike former for prisregulering har derfor vært sentrale elementer i all husleielovgivning etter 1915.

I husleieloven av 1939, som gjaldt fram til år 2000, var prinsippet at avtalt leie var bindende i hele leieperioden dersom det ikke var avtalt adgang til indeksregulering eller adgang for utleier til å forhøye leia. Var leieforholdet uoppsigelig og tidsbestemt – og adgang til leiejustering ikke avtalt – gjaldt den avtalte leia i hele leieperioden. I oppsigelige kontrakter forelå det en rett for utleier til å si opp avtalen og tilby ny avtale med en annen leie (betinget oppsigelse). § 35 i den gamle loven hjemlet dessuten en rett for leietakeren til å bringe krav om nedsettelse av en urimelig høy leie inn for retten, jfr. Wyller (2000, s. 219 ff).

Den nye loven av 1999 legitimerer at husleia i nye kontrakter bestemmes i markedet. Etter § 4-1 er det forbudt å avtale urimelig leie i forhold til markedsleia for nye kontrakter. Men – for å bruke Wyllers ord – lovens «hovedregel er at markedsleien aldri er urimelig» (Wyller, 2000, s. 221). Det institusjonelle rammeverket av størst betydning for prisdannelsen er ellers først og fremst bestemt av lovens regler om minstetid for kontraktsperioder (normalt 3 år), et ganske sterkt oppsigelsesvern for leietakerne og regler som tillater leiejustering i løpende leieforhold – enten de er tidsavgrenset eller ikke. Loven gir begge parter rett til å kreve justering av leieprisen uten at leieforholdet sies opp. Oppsigelse for å få høyere leie regnes ikke som saklig oppsigelsesgrunn etter loven. Dette er kanskje et av de viktigste aspekter ved loven når det gjelder reguleringen av maktforholdet mellom partene på leiemarkedet for boliger. For en nærmere omtale av leieprisvernet i dagens husleielov vises til omtalen i avsnitt 3.5.4.

Både den gamle og den nye husleieloven har som konsekvens at identiske leieboliger kan ha en svært forskjellig leie alene fordi leieavtalene er inngått på ulike tidspunkt. Justeringsbestemmelsene i den nye loven vil redusere slike forskjeller, og har nok også hatt det som et av sine siktemål. Når vi skal bedømme markedsbetingelsene, prisenivået og prisvariasjonen på dagens leiemarked, må vi også huske at deler av leiemarkedet i hele etterkrigstida har vært underlagt en offentligrettslig maksimalprisregulering som gjaldt boliger i det private leiegårdsmarkedet, bygd før krigen, og beliggende først og fremst i de største byene. Denne loven gjelder nå bare for et mindre antall boliger i Oslo og Trondheim, og er vedtatt avviklet innen 2010.

Et viktig aspekt ved et utleiemarked er måten leiebetingelsene bestemmes på. I hvilken grad blir de etablert i forhandlinger mellom

partene – og spesielt: blir leieprisen bestemt i forhandlinger, ved budrunder eller fastsettes den av utleier? Et annet spørsmål er om det brukes takst og holdes visning. Vårt inntrykk er at det svært sjelden holdes takst ved etablering av nye leieforhold. Det er kanskje mer vanlig når det klages på leienivå eller på økning av leiene, og slike leietvister bringes inn for retten, jfr. omtalen av Husleietvistutvalget i kapittel 5. Hvorvidt leiebetingelsene nedfelles i kontrakter – og i tilfelle om det brukes standardkontrakter, er også av interesse.

Vi skal i det følgende gi en vurdering av markedsbetingelsene og markedets funksjonsmåte på de delmarkeder vi har definert og beskrevet ovenfor. Her foreligger det svært sparsomt med data å støtte seg til, særlig når det gjelder spørsmålet om hvordan leieprisen bestemmes i nye kontrakter. De vurderingene som gis i det følgende er dels basert på samtaler med personer som har erfaringer på henholdsvis tilbuds- og etterspørselssiden i disse delmarkedene, dels på den offentlige debatten om disse spørsmålene, og dels på en stikkprøvepreget lesning av annonsemarkedet for leieboliger i Aftenposten Aften høsten 2002. Det sier seg selv at de vurderingene som gjøres i stor grad vil være preget av skjønn.

Før vi går over til å drøfte de enkelte delmarkedene skal vi se på sentrale aspekter ved markedenes funksjonsmåte vi har data om. Det er for det første anskaffelsesform, og for det andre forekomsten av, og i tilfelle, type av leiekontrakt. Til sammen sier disse to faktorene mye om relasjonene mellom leietakere og utleiere, selv om de ikke sier noe om innholdet av kontraktene.

Vi har tidligere, i tabell 2.26, vist at ca. halvparten av leietakerne hadde anskaffet seg boligen ved hjelp av slekt, venner eller kjente. Ca. fjerdeparten av leieforholdene var formidlet via annonsemarkedet. Vi viste at anskaffelsesform var betinget av alder (tabell 2.27), samtidig som anskaffelsesformen var viktig for hvilke kontraktforhold som forelå. Dette gjaldt både for hvorvidt det i det hele tatt forelå kontrakt eller ikke, og for om kontrakten gjaldt for en bestemt periode eller om den var tidsubestemt (tabell 2.28). Når boligen var anskaffet gjennom annonser eller arbeidsgiver, var leieforholdet kontraktløst i under 10 prosent av tilfellene. Leieforholdet var kontraktløst i over 60 prosent av tilfellene der boligen var anskaffet ved hjelp av slektninger. Det normale var ellers at kontraktene var tidsubestemt. Dette forekom oftest (62 prosent) i de tilfelle der boligen var anskaffet via annonsemarkedet.

Tabell 2.29 viser hvordan anskaffelsesform avhenger av hvem som tilbyr (eier) boligen som leies ut. For en av eierkategoriene er det nesten

innholdsmessig samsvar med en av anskaffelsesformene, uten at samsvaret er helt en-til-en. I levekårsundersøkelsen utgjør slektninger og venner én av utleierkategoriene. Med hensyn til anskaffelsesform, er venner skilt fra slektninger og gruppert sammen med den i relasjonssammenheng noe fjernere kategori, kjente. At to av tre boliger som eies av slekt eller venner er anskaffet ved hjelp av slektninger, er en klar antydning om at slektninger her utgjør den viktigste tilbydergruppen. Som vi ser er det bare én av 10 som oppgir at boligen er anskaffet gjennom venner eller kjente, mens mellom hver fjerde og hver femte er plassert på kategorien «andre måter».

Nesten halvparten av offentlig eide boliger (som også omfatter tjenesteboliger i offentlig sektor) er anskaffet gjennom offentlig formidling, men også venner og kjente utgjør her et visst omfang. I 2001 er bolig anskaffet gjennom arbeidsgiver, noe man først og fremst finner i de offentlig eide, eller klausulerte utleieboliger.

Vi har tidligere drøftet om vi gjennom de nyeste surveyundersøkelsene har maktet å registrere profesjonell utleievirksomhet på en valid måte. Vi har antatt at slik virksomhet er å finne innenfor eierkategorien «privat gårdeier/gårdselskap». Nå viser det seg at fordelingen på anskaffelsesformer blant de som leier av «privat gårdeier/selskap» er ganske lik med fordelingen for den tallmessig langt større gruppe som leier av «annen privatperson» (det relative styrkeforhold mellom disse to kategoriene framgår av tabell 2.3). Dette kan enten bety at vi i den førstnevnte kategorien har fått med mange utleiere som ikke bør karakteriseres som såkalt profesjonelle, men det kan også bety at vennskap og nettverk fortsatt er en viktig formidlingskanal innenfor leiegårds-markedet.

*Tabell 2.29. Anskaffelsesform etter hvem som eier boligen som leies ut.*

*Kilde: LU 2001*

	Kommune/ stat/Stiftelse	Privat gårdeier/ gårdselskap	Slektninger/ Venner	Annen privatperson
<b>Annonse</b>	10 %	36 %	2 %	38 %
<b>Offentlig formidling</b>	42 %	2 %	-	2 %
<b>Arbeidsgiver</b>	17 %	2 %	-	4 %
<b>Slektninger</b>	3 %	10 %	66 %	9 %
<b>Venner/kjente</b>	14 %	42 %	9 %	39 %
<b>Andre måter</b>	13 %	9 %	23 %	9 %

Tabell 2.30 viser hvordan kontraktsforhold avhenger av hvem som tilbyr (eier) boligen som leies ut. Dersom eier er en slektning, forekommer det oftest ingen kontrakt, og dersom det er en kontrakt, er dette en kontrakt som er tidsubestemt. Uformelle leierelasjoner uten kontrakt er imidlertid ikke bare begrenset til de som leier av slekt og venner. Det er tilfelle med drøyt 20 prosent av dem som leier hos en annen privatperson, og forekommer også i drøyt hvert tiende utleieforhold der utleier er kommune eller privat gårdeier. Det er også blant de tre sistnevnte tilbyderkategoriene at vi finner det klart største innslaget av korttidskontrakter.

Tabell 2.30. Kontraktsforhold etter hvem som eier boligen som leies.  
Kilde: LU 2001

	Kommune/ stat/stiftelse	Privat gårdeier/ gårdselskap	Slektninger /venner	Annen privatperson
<b>Ingen kontrakt</b>	14 %	12 %	70 %	22 %
<b>Kontrakt inntil 3 år</b>	26 %	24 %	2 %	22 %
<b>Kontrakt lenger enn 3 år</b>	6 %	4 %	1 %	4 %
<b>Tidsubestemt kontrakt</b>	54 %	60 %	27 %	52 %

### 2.5.2 Ekstra- og sokkelboligmarkedet

Ekstraboliger og sokkelboliger eies i all hovedsak av privatpersoner. Disse utleierne kan enten være i slekt med eller venner av leieboeren, eller eier og leier kan på forhånd være mer eller mindre ukjente for hverandre. I det siste tilfelle vil eieren antas å havne i kategorien «annen privat person» i tabell 2.30.

Utleie til slekt har et ganske stort omfang. I NOVA-surveyen fra 2001 opplyser 23 prosent av de som leier bolig av en privatperson at han eller hun er i slekt med utleieren. Thorbjørn Hansen (1992) fant i en analyse av boforholdsundersøkelsen fra 1988 at det i nær 50 prosent av utleieforholdene på det private leiemarkedet (inkludert leiegårdsmarkedet) var et slektskapsforhold mellom utleier og leietaker. I spredtbygde strøk – hvor ekstra- og sokkelboligmarkedet er det dominerende – var over 70 prosent av utleierne i slekt med leietakerne. I de store byene gjaldt dette bare knapt 20 prosent. Av alle utleieforhold i 2001 (NOVA-surveyen) var utleier og leieboer i slekt i 10 prosent av leieforholdene i de tre største byene, 14 prosent i byer og tettbygde strøk og 24 prosent av leieforholdene i spredtbygde strøk. Tallene kan tyde på at det over tid har skjedd en viss reduksjon av betydningen av familierelasjoner innenfor utleiemarkedet.

I ekstra- og sokkelboligmarkedet vil markedssituasjonen ligne mest på det idealtypiske frikonkurransemarkedet med hensyn til at det er mange små tilbydere og etterspørrere, også lokalt. Dette er imidlertid et marked hvor produktene er lite homogene, sammenliknet for eksempel med leilighetene i en leiegård. Prisene på dette markedet blir derfor også vanskelige å sammenligne – særlig dersom de også skal gjenspeile eksterne kvaliteter, som for eksempel utemiljø, beliggenhet, og nærhet til offentlige og private servicetilbud. Hvordan leieprisen i dette markedet bestemmes vet vi lite om. Vi vil tro at takst bare forekommer i spesielle tilfeller. Det normale er antakelig at utleier presenterer potensielle søkere for en prisantydning eller et priskrav ved annonsering i pressen eller ved visning. Vi vil tro at visning – om enn i en mer uformell forstand – er vanlig i dette markedet; annonsemarkedet i Aftenposten kan i alle fall tyde på det. Det er neppe mange som leier usett. Slekt og venner vil som regel kjenne utleieobjektet fra tidligere. I situasjoner med utleiers marked vil vi også tro at utleier oppfordrer interesserte søkere til å gi bud, uten nødvendigvis å velge høystbydende.

Så sant det ikke er et leieforhold mellom slekt og venner, er det ganske vanlig å bruke kontrakt på dette markedet, jvf. tabell 2.30.

Data om bolig- og eiendomsstrukturen antyder at det er et permanent, stort overskudd av sokkel- og ekstraboliger som eierne sjelden eller aldri leier ut. En stor del av boligene på dette markedet leies øyensynlig ut bare i visse situasjoner, eller til bestemte personer. Potensielle utleiende av slike boliger er normalt ikke under den samme interessen av til enhver tid å leie ut som profesjonelle gårdeiere. Slik sett vil de stå i en sterkere strategisk posisjon enn aktuelle leietakere. Slike leieforhold består ofte i utleie av en bolig hvor leietaker blir nærmeste nabo – enten boende i samme hus eller på samme tomt som utleier – eller en tidsbegrenset utleie av utleiers egen bolig. Poenget er her at leieforholdet – for begge parter – i slike situasjoner vil implisere mye mer enn et forretningsmessig leieforhold.

På dette markedet vil derfor utleier føle seg berettiget til – og vil ofte også ha muligheten til – å velge leieboer etter andre kriterier, og gjennom andre kanaler, enn i det profesjonelle leiemarkedet, jvf. tabell 2.29. Noen ganger vil utleie bare finne sted til bestemte personer, som slektninger, venner eller arbeidskolleger. Ved mer ordinær utleie vil vi tro det er vanligere på dette markedet enn på andre å be om referanser, slik at utleier kan skaffe seg informasjon om den *enkelt* hussøkers egnethet, vandel og betalingsevne. Dersom slike opplysninger er vanskelig å skaffe, eller ikke gir grunnlag for å velge den ene søker framfor den andre, tror vi det på

dette markedet oftere enn på de andre vil forekomme utvelgingsprosesser som i praksis vil arte seg som diskriminering av bestemte grupper leietakere.

Data fra Boforholdsundersøkelsene tyder ellers på at utleier er villig til å betale for å få en leietaker som vedkommende kan stole på, ved å akseptere lavere husleie (Hansen, 1992, tabell 08, vedrørende 1988). Dette ser ut til å være tilfelle fremdeles. I NOVA-surveyen fra 2001 lå medianleien for alle leieforhold på 3400 kroner per måned. Dersom leieboer var i slekt med utleier, var medianleien 2500 kroner per måned.

Vi skal ellers merke oss at nære slekt- og vennsksapsrelasjoner ikke bare vurderes som udelt positive, verken av utleier eller leietaker. Lappgårds og Nordviks (1998) studie – som gjelder sokkelboliger – kan tyde på at begge parter er mest fornøyd med å ha et *visst* kjennskap – men ikke et *for nært* forhold – til hverandre før leieforholdet etableres. Det kan skyldes at formelle rettigheter og krav i leieforholdet blir vanskelige å opprettholde dersom relasjonene er for nære og ellers har – eller forventes å ha – en uformell karakter.

### 2.5.3 Tjenesteboligmarkedet

Når leieforholdet er bundet til et arbeidsforhold blir dette et svært spesielt marked. Dersom tilbud om bolig brukes for å rekruttere eller holde på spesielle typer arbeidskraft, vil leietakeren kunne stå sterkt og forhandle seg til et gunstig leieforhold. Under et beordringssystem – som i forsvaret – blir situasjonen en annen. Tjenesteboligmarkedet er et marked som er svært heterogent, og hvor både maktforhold, prisdannelse og betingelser forøvrig varierer mye. Det er stor forskjell på vaktmesterleiligheten og direktørboligen i et storkonsern.

Vi kan ellers merke oss at korttidskontrakter ikke er vanligere på dette delmarkedet enn på de andre, og halvparten av disse leieboerne bor på tidsubestemte kontrakter (tabell 2.28). At det nå bare er i de offentlig eide boliger at arbeidsgivere i noe særlig omfang er representert med hensyn til anskaffelsesform, er en indikasjon på at det kun er i offentlig sektor vi nå finner rester av et tjenesteboligmarked (tabell 2.29).

I en del av de statlige utleieboligene, blant annet til stortingsrepresentanter, embets- og tjenestemenn i Den norske kirke og til personell i forsvaret, gjelder ikke husleielovens bestemmelser om indeksregulering og justering av gjengs leie, jfr. husleielovens §§ 4-2, 4-3 og 11-3.

#### 2.5.4 Det offentlige utleiemarkedet

Et kommunalt eller halvoffentlig utleiemarked finner vi i de fleste kommuner i dag; enten av boliger for spesielle grupper som eldre, omsorgstrequende, studenter, flyktninger eller for generelt vanskeligstilte økonomisk sett, og for personer med «dårlig boevne». Slike boliger tildeles i dag stort sett etter behov og andre adgangskriterier. Husleiene for disse boligene bestemmes ikke av tilbud og etterspørsel i dette delmarkedet. Her bestemmes husleiene normalt av tilbyder, som oftest vil være en kommune. Dette kan gjøres på fire prinsipielt forskjellige måter, og vi vil tro at alle brukes i større eller mindre grad, jfr. Hansen, Nordvik og Stang (1997):

1. Husleia kan fastsettes slik at den dekker alle utgifter (inkludert de løpende kapitalutgifter) ved utleievirksomheten. Dette impliserer utleie på non-profit basis og fallende husleier etter hvert som kapitalen avdras.
2. Husleia kan fastsettes slik at alle kostnader (inkludert alternativkostnadene for den kapitalen som er bundet opp i den aktuelle boligmassen) dekkes. Dette impliserer at husleienivået vil variere over tid, avhengig av rentenivået og verdien av boligkapitalen.
3. Man kan tillempe en markedsbestemt leie i en eller annen forstand. Enten ved å la husleien i de kommunale boliger bestemmes av tilbud og etterspørsel i dette delmarkedet, eller å fastsette leia for disse boligene i relasjon til husleiene i det private markedet (som kan være leiene i leiegårdsmarkedet eller i sokkel- og ekstraboligmarkedet i strøk av landet hvor disse markedene er dominerende). Dette vil kunne bety svært varierende husleier, som vanskelig kan forsvares som sosial boligpolitikk overfor folk med dårlig økonomi, uten i kombinasjon med offentlige overføringsordninger, som for eksempel bostøtte.
4. Husleia kan fastsettes ut fra hensynet til leietakernes betalingsevne. Dette impliserer større eller mindre grad av subsidiering, og har nok vært praktisert mer før enn hva tilfelle er i dag overfor minstepensjonister og andre med dårlig betalingsevne.

I praksis kan det være at kommunene prøver å finne en middelvei i forhold til disse prinsippene, og prøver å finne fram til et leienivå som er sosialt forsvarlig og lar seg forsvare politisk, og som kan opprettholdes med mindre justeringer over lengre tidsrom. I rundskriv H-08/02 tilrår KR D, med henvisning til rundskriv H-20-01, at kommunene «nyttar kostnadsdekkjande

husleige» i sine utleieboliger. Dette blir presisert slik: «kommunane skal rekna ut ei husleige som skal dekkje dei kostnadene kommunen faktisk har i samband med tilbodet». Vi er usikre på om dette betyr utgifts- eller kostnadsdekkende leie slik det er definert i punktene 1. og 2. ovenfor. Det betyr imidlertid helt sikkert ikke markedsbestemt leie, eller «gjengs leie».

Leietakerne og boligsøkerne på det kommunale eller halvoffentlige leiemarkedet har normalt spesielle boligbehov – ofte kombinert med svak økonomi. Disse behovene er det ofte vanskelig å få dekket på alternative markeder. Den som søker og får tildelt en bolig på dette markedet vil sjelden være i en forhandlingssituasjon. Kanskje vil man ha et valg mellom alternativer med hensyn til størrelse og lokalisering. Vi er usikre på i hvilken grad utleier arrangerer visning for aktuelle leietakere før de aksepterer et tilbud. Husleie og øvrige kontraktsbetingelser vil ikke være forhandlingsbare i søkesituasjonen, men bestemt av utleier. At disse institusjonelle ordningene også kan begrunnes med hensyn til «et felles beste», likebehandling og en legitim rangering av behov er en annen sak. Poenget her er at det er lite ved dette markedet som ligner det idealtypiske frikonkurransemarkedet med mange tilbydere og etterspørre – hvor begge parter har alternativer, og hvor prisen bestemmes i markedet. Det indikerer også at det vil være ganske illusorisk å implementere en markedsbestemt leiepris for offentlige utleieboliger.

Husleielovens bestemmelser om leienivå og leieregulering gjelder imidlertid også her. Endringer i leienivået kan for eksempel prøves for retten, slik vi har sett eksempler på i Oslo i 2002. Ved Oslo kommunes oppjustering av leieprisene på sine boliger i år 2002 har kommunen brukt takstmenn. Om dette representerer en ny politikk med hensyn til å anvende takst ved utleie av kommunale boliger, er vi usikre på. Takseringsinstituttet brukes her til en individuell prisfastsettelse for hvert enkelt leieobjekt hvor både indre og ytre standard (og kanskje strøk) blir tatt hensyn til. Dette er en ny praksis i forhold til tidligere da husleie hovedsakelig har blitt fastsatt etter antall rom og leilighetens størrelse.

Som vist i tabell 2.30, er det i dette markedet ganske vanlig å bruke kontrakt. Oslo kommune har for eksempel sin egen standardkontrakt. Det er noe overraskende at så mye som 54 prosent av leieboerne i offentlig eide boliger oppgir å bo på tidsbestemte kontrakter. Vi kan ellers også merke oss, jvf. tabell 2.29, at over halvparten av disse leieforholdene er etablert via andre kanaler enn offentlig formidling.

For en stor gruppe av kommunalt eide boliger leid ut til spesielle grupper, er flere bestemmelser i husleieloven til fordel for leietaker



fraveket; jfr. omtalen av boliger som er klausulert til bruk for folk med spesielle boligbehov av varig eller midlertidig art.

### 2.5.5 Leiegårdsmarkedet

Det ligger i sakens natur at maktforholdet mellom utleier og leietaker på det uregulerte leiegårdsmarkedet er asymmetrisk. Utleierne kan lokalt være få og leietakerne og hussøkerne mange. Den som er uten bolig stiller i utgangspunktet svakt i forhandlinger med den som besitter dette godet, i alle fall i situasjoner med overskuddsetterspørsel hvor det i tillegg ikke finnes lokale tilbud på de andre utleiemarkedene. Særlig dårlig vil hussøkerens posisjon være dersom vedkommende må ha bolig i et bestemt område eller distrikt – av hensyn til arbeid eller av andre grunner.

For utleier i leiegårdsmarkedet er det som regel likegyldig hvem det leies ut til. Det primære for en profesjonell utleier (som normalt ikke bor i sin egen leiegård) er at leietaker er en sikker betaler, og ikke påfører leiligheten vedlikeholdskostnader ut over det normale. For å redusere utleiers risiko forbundet med utleien kan det avtales, jvf. husleielovens § 3-5,6, at leietakeren stiller sikkerhet i form av depositum eller garanti for et beløp på inntil seks måneders leie. Det er vårt inntrykk at utleiere i den private sektor vanligvis forlanger depositum eller garanti ved utleie til folk de ikke kjenner på forhånd. Risiko av denne typen kan også reduseres ved å kreve referanser og/eller foreta kredittvurderinger av leiesøkerne, eller ved å rekruttere leietakere via bekjentskaper. Vi har ikke data om hvor vanlig det er å be om referanser og å foreta kredittvurderinger i dette markedet. Fremdeles formidles imidlertid en god del leieforhold gjennom bekjentskap, mens familien spiller en relativt beskjeden rolle (tabell 2.29). At nettverket av bekjente betyr mer enn annonsemarkedet som formidlingskanal på dette markedet er kanskje noe uventet, jvf. diskusjonen i avsnitt 2.5.1 ovenfor. Studier vi har utført tidligere tyder på at anskaffelse via familie var mye vanligere før, i alle boligmarkedene (Gulbrandsen og Langsether, 2002).

I dette markedet er det vanlig å bruke kontrakt (tabell 2.30). Vi antar at det er standardkontrakten til Huseiernes Landsforbund som dominerer på dette markedet. Så vidt vi vet er det uvanlig å bruke takst ved etablering av nye leieforhold. Også her er det vanlig å ha en form for visning. Om utleier presenterer et prisforlangende eller inviterer interesserte søkere til å gi bud, vil vi tro avhenger av hvordan utleier bedømmer markedet. Poenget er at her er det vanligvis utleier som bestemmer strategien.

### 2.5.6 Samspillet mellom delmarkeder

Dersom et uregulert leiegårdsmarked skulle dominere i et lokalt leiemarked, ville det normalt kunne bli store, konjunkturbestemte prisvariasjoner. En slik situasjon finner vi ikke noen steder i Norge i dag. Her domineres tilbudet nesten over alt av sokkel- og ekstraboliger. Vi har dessuten en offentlig utleiesektor og en husleielov som regulerer partenes adferd på alle leiemarkedene. Til sammen vil atferden til tilbyderne på disse markedene moderere konjunkturutslagene på leiegårdsmarkedet, særlig priseffekten av etterspørselspress. Siden det normalt står mange boliger tomme i den private, ikke-profesjonelle sektor, vil etterspørselspress kunne dekkes av tilbud fra denne sektoren. Det ser ut til å ha skjedd under oppgangskonjunkturen på 1990-tallet, jfr. tabell 2.2, selv om andre data også viser at både andelen av ekstraboliger – og ekstraboliger som leies ut – viste stor stabilitet i den samme perioden.

Men det kan også tenkes at tilbyderne av sokkel- og ekstraboliger kan bidra til større volatilitet i leiemarkedet ved sin atferd. Dersom de under en lavkonjunktur for eksempel blir utsatt for arbeidsledighet, kan de svare på dette ved å leie ut ledige boliger og rom. Slik kan de bidra til å presse husleia nedover i leiegårdsmarkedet.

Forhold på etterspørselssiden kan også skape press på husleia i leiemarkedene. Særlig for ungdom i etableringsfasen vil leiemarkedet være en midlertidig løsning før de kjøper bolig. Stigende, og etter hvert høye, boligpriser under en høykonjunktur vil presse en del av de potensielle boligkjøpere over i leiemarkedet, i alle fall midlertidig mens de venter på at boligprisene skal begynne å falle. En slik økt etterspørsel vil partielt sett bidra til økte husleier i leiemarkedet. Som vi har nevnt tidligere kan den økte leieandelen blant de yngste i de siste årene forklares av en slik utsatt inntreden på eiermarkedet.

Lange og kraftige opp- og nedgangskonjunkturer setter imidlertid sitt tydelige spor i leieprisene til tross for de prisdempende mekanismer som finnes i markedet. I tabell 2.31 presenterer vi fordelingen av den månedlige husleia for leieboere fra konjunkturoppgangen startet i 1993 og videre under oppgangen fram til 2001. Disse tallseriene viser ikke prisutviklingen for en standardisert bolig, men er påvirket av både standard- og strukturendringer i leiemarkedet. Allikevel gir de et entydig bilde av bevegelsene i husleienivået, som på sin side gjenspeiler endringene i bolig- og eiendomsprisene. Leia i de dyreste boligene har steget mest. Dette kan også gjenspeile en relativ standardforbedring i dette boligsegmentet, og en sterkere prisøkning i pressområdene hvor de dyreste boligene vanligvis

ligger. Tabellen viser for hvert tidspunkt fordelingen av leieboere etter hvor mye de oppgir å betale i månedlig husleie. I tabellen er hver decilverdi oppgitt (for eksempel viser kategorien med overskrift «10 %» høyeste leie for den tiendepart som betaler lavest husleie, «50 %» viser leien til den som er i midten i betydningen at like mange betaler mindre og like mange mer, mens «90 %» viser hvor høyt vi må bevege oss for å få med oss ni av ti leieboere). Alle tall er oppgitt i løpende kroner.

*Tabell 2.31 Fordelingen av månedlig husleie (nominelle kroner) blant norske leieboere 1993-2001 (decilverdier) Tallene fra perioden 1993 til 2001 er fra NOVA's surveyer, mens 2001LU er fra SSB's siste levekårsundersøkelse.*

	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %
<b>1993</b>	1000	1500	1920	2200	2500	2800	3000	3500	4000
<b>1995</b>	1200	1640	2000	2400	2500	2940	3100	3500	4200
<b>1997</b>	1500	1950	2290	2500	2800	3000	3500	4000	4800
<b>2001</b>	1000	2000	2500	3000	3400	3600	4000	5000	6000
<b>2001LU</b>	1605	2000	2500	3000	3172	3500	4000	4500	5500

Med unntak av laveste decil fra 1997 til 2001 (her er for øvrig det største avviket mellom NOVA's og SSB's tall), øker alle tallkolonnene over tid. Midtpunktet ligger 900 kroner høyere i 2001 enn i 1993, hvilket tilsvarer en økning på 36 prosent. Det høyeste ytterpunktet, grenseverdien for 9. decil, har økt med 2000 kroner (som vi ser gir tilsvarende tall i levekårsundersøkelsen fra 2001 noe mindre økning). Regner vi et aritmetisk gjennomsnitt av alle tall i tabellen, er tallene for 1995 i gjennomsnitt 118 kroner høyere enn i 1993, tallene i 1997 318 kroner høyere enn tallene for 1995 og tallene for 2001 462 kroner høyere enn tallene for 1997. Prosentvis per år sett i forhold til medianverdi for første år, gir tallene for 1995 en årlig økning på 2, 4 prosent i forhold til 1993, 1997-tallene 6,4 prosent i forhold til 1995 og 2001-tallene 5,5 prosent i forhold til 1997. Mediantallene fra NOVA's surveyundersøkelser gir som før nevnt en leieøkning i løpende kroner på 36 prosent fra 1993 til 2001.

Som grunnlag for beregning av konsumprisindeksen, både den generelle indeksen og indekser for ulike vare- og tjenestegrupper, innhenter SSB data om og utarbeider en indeks for husleie. I følge denne indeksen steg husleiene med 21 prosent mellom 1993 og 2001. Dette er en mindre økning enn hva som er registrert gjennom surveyundersøkelsene. Det skal her legges til at fram til 2002 ble denne indeksen basert på opplysninger om betalt husleie både i borettslag og i utleieforhold. Husleien som andelseiere

i et borettslag betaler vil ikke være markedsbestemt. I en indeks der også disse inngår vil høyst sannsynligvis endringer være mindre enn om man hadde basert indeksen kun på utleieforhold. I prisstigningsperioden 1993 til 2001, vil dermed leieprisøkningen være noe større enn de rapporterte 21 prosent, noe som styrker troverdigheten av estimatet på 36 prosent basert på surveydata. Av samme grunn vil indeksen for husleie tidligere ikke i tilstrekkelig grad ha registrert nedgang i husleiene i perioder med prisfall. I årene 1989 til 1993, da omsetningsprisene, og sannsynligvis også husleiene, sank, viste likevel konsumprisindeksen for husleie en økning på 19 prosent. I årene 1984 til 1988, da omsetningsprisene, og sannsynligvis også husleiene steg, var imidlertid økningen i husleieindeksen langt sterkere, nemlig 35 prosent.

Tallene i tabell 2.31 viser en langt mer beskjeden prisøkning enn for eksempel prisøkningen på eierboligmarkedet. Tallene over er imidlertid ikke det beste sammenlikningsgrunnlaget med hensyn til eierboligmarkedet, siden prisstatistikken for eierboliger er basert på de boliger som per dags dato omsettes, mens tallene i tabell 2.31 viser alle leieforhold uansett når leiekontraktene er inngått. Oslo kommunes Boligvirkemiddel-etat har utarbeidet husleiestatistikk basert på de husleiekraav som fremsettes i den del av utleieforholdene som formidles via annonsemarkedet. Fra 1999 til 2002 har gjennomsnittlig krav om månedlig leie økt fra kroner 4958 til kroner 5813 (17,2 prosent) for ett roms leiligheter, fra 6611 til 7295 (10,3 prosent) for to roms, fra 8867 til 9412 (6,1 prosent) for tre roms, fra 10 859 til 11 953 (10,1 prosent) for fire roms og fra 13 046 til 14 800 (13,4 prosent) for fem roms. Et uveiet aritmetisk gjennomsnitt for disse prisøkningene, gir en økning i leiepriskravene på 11,4 prosent mellom 1999 og 2002.

Sammenliknet med tallene i tabell 2.31, gir disse data langt høyere leiepriser. Vi skal senere vise at det også er tilfelle dersom vi sammenlikner annonsedataene med de faktiske leier som betales, også for Oslo isolert sett. Noe av avvikene skyldes at annonsene viser ferske kontrakter – eller endog bare framsatte leiekraav, mens de faktiske leier gjelder alle løpende leiekontrakter. Men denne tidsfaktoren vil spille en stadig mindre rolle ettersom en økende andel av alle leieforhold er av svært kortvarig art, og også fordi det er anledning til å justere husleia i løpende leiekontrakter. Avviket må derfor også skyldes at det er en lavere leie i de forhold som etableres uten forutgående annonsering som for eksempel utleie til slektninger og venner. Leiemarkedet er det totale antall utleieforhold, uansett hvilke kanaler leieforholdet er formidlet gjennom, og uansett hvilke

relasjoner som foreligger mellom utleier og leieboer. I den grad husleia i offentlige utleieboliger fastsettes til markedsleie (gjengs leie), blir denne leien for høy dersom markedsleie utelukkende skal bestemmes ut fra leiekraft i de forhold som etableres ved hjelp av annonsemarkedet.

I det idealtypiske frikonkurransemarkedet er alle aktører små. Produktene som omsettes er homogene, alle har den samme informasjon og både tilbydere og etterspørere tar prisene for gitt. Dette er ikke situasjonen på leiemarkedet for boliger. Her er produktene (utleieobjektene) sjelden homogene. Hva markedsprisen er for en konkret leilighet er dermed ikke innlysende – en situasjon som på sin side inviterer til forhandling om prisen. Forhandlingsstyrke og informasjon vil normalt være fordelt til utleierens gunst – fordi etterspørerne som regel er små (bortsett fra i tilfeller hvor bedrifter eller sosialkontor inngår leieavtaler for grupper av hushold), mens tilbyderne ofte kan ha en sterk stilling på et lokalt marked (og være prisledende) og/eller ha en sterk organisasjon i ryggen. Utleierne – i alle fall i det profesjonelle utleiemarkedet – vil ofte kjenne hverandre og vil kunne koordinere sine utleiebetingelser gjennom uformelle kanaler. Etterspørerne vil som regel være ukjente for hverandre, og ute av stand til å utveksle informasjon eller opptre samlet i en søkefase. Leieboere i det profesjonelle leiemarkedet vil kunne forbedre sin forhandlingsposisjon ved å organisere seg. Leieboerforeninger og offentlige forbrukermyndigheter har også en viktig funksjon ved å informere om priser og leiebetingelser. I dette markedet vil vi alt i alt tro at etterspørerne har større tilbøyelighet til å ta prisene for gitt enn utleierne.

Et interessant spørsmål, som kunne belyse dette problemkomplekset, er hvordan tilbydere og etterspørere opptrer – og utnytter – henholdsvis opp- og nedgangskonjunkturer. Vi vil anta at utleierne under en oppgangskonjunktur både «tester ut» hva markedet tåler ved relativt høye priskrav for ledige leiligheter, og at de er aktive i å utnytte husleielovens bestemmelser om prisendring i løpende leieforhold til å øke leieprisen. Den nevnte rapporten fra Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune (2002) viser at det ved gjentatt annonsering er en fallende tendens i priskravene, noe som antyder at en del utleiere tester markedet. Vi kan spørre om det er forskjell mellom de ulike typer tilbydere med hensyn til slik atferd. Her har vi heller ikke mye empiri å støtte oss på. Ut fra det vi har sagt om forskjeller i tilbyderatferd i avsnittene ovenfor, vil vi anta at det er de profesjonelle gårdeierne (kanskje særlig de små), framleierne og de som leier ut sin ordinære bolig som er de mest aktive prisdriverne. De som leier ut sokkel- og andre typer ekstraboliger (ikke framleie eller ordinær bolig) antar vi er

mer beskjedne i sine prisforlangender. I NOVAs survey fra 2001 er median månedsleie 3400 kroner i utleieforhold i småhus mot 5500 kroner i utleieforhold i blokkbebyggelse der eier enten er privatperson eller privat selskap. Mary-Ann Stamsø (2002) finner i sitt prosjekt indikasjoner på at også Oslo kommune har hatt en prisdrivende atferd i deler av leiemarkedet i Oslo.

Under en oppgangskonjunktur med etterspørselspress må vi også anta at leiesøkerne vil måtte overby hverandre for å sikre seg attraktive utleieboliger – eller bolig overhodet. En som har et kort tidsperspektiv på sitt leieforhold, og kanskje planlegger å kjøpe egen bolig så snart prisene faller, vil kanskje ikke bry seg så mye om leia er 1000 kroner høyere eller lavere. Vi kan imidlertid også forestille oss at leietakere i en slik situasjon (de er ofte unge og enslige eller samboende uten barn), etter å ha funnet ut hvor mye de klarer å betale, vender sin etterspørsel til mindre boliger, boliger med enklere standard, og eventuelt boliger i mindre attraktive strøk, etter hvert som leienivået stiger. Isteden for å være med å by opp leia for en tre-roms leilighet nøyer man seg med en to-roms, og eventuelt en ett-roms sentralt plassert. Bor man allerede i en tre-roms sentralt, velger man kanskje å flytte til en leilighet som er mindre, mindre sentral, eller har enklere standard. Dette er antakelig en av mekanismene som har ført til at både omsetnings- og leieprisene for sentralt beliggende små leiligheter har steget relativt mer enn prisene på mange andre typer leiligheter i Oslo. Tabell 2.32 viser prisutviklingen for leiligheter av ulik størrelse omsatt innenfor OBOS-systemet fra januar 1997 til november 2002. Som vi ser har prisstigningen vært klart sterkest for de minste leilighetene.

I de månedlige prisoversikter som utgis av OBOS, differensieres det etter størrelse og beliggenhet, men ikke for begge egenskaper samtidig. Tabell 2.33 viser utviklingen i ulike områder av byen. Både høsten 1997 og høsten 2001 er det en klar rangering av de fire områdene: Sentrum Vest høyest og Nord Øst lavest. I absolutte tall har prisene steget mer i Sentrum enn i de nordøstlige og sydøstlige bydeler. Relativt sett har imidlertid prisene steget minst i Sentrum Vest. I kroner er prisgapet mellom sentrum og periferi blitt større, men prosentvis er forskjellen blitt mindre. Den gjennomsnittlige pris i Sentrum Vest var i 1997 73 prosent høyere enn i Nord Øst, mot 49 prosent høyere i 2002.

*Tabell 2.32 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris etter antall rom 1997- 2002.  
Boliger omsatt innenfor OBOS*

	Januar 1997	November 2002	Absolutt økning	Relativ økning
<b>Ett rom</b>	9515	22989	13474	142 %
<b>To rom</b>	9351	20328	10977	117 %
<b>Tre rom</b>	8865	17886	9021	102 %
<b>Fire rom</b>	8856	16729	7873	89 %

Tabell 2.33 Gjennomsnittlig kvadratmeterpris etter bydel 1997-2002. Boliger omsatt innenfor OBOS

	November1997	November 2002	Absolutt økning	Relativ økning
<b>Sentrum Vest</b>	14017	23240	9223	66 %
<b>Sentrum Nord</b>	11039	21643	10604	96 %
<b>Syd Øst</b>	10617	18105	7488	71 %
<b>Nord Øst</b>	8079	15603	7524	93 %

Leieprisene sank fra 1988 til 1993 (se blant annet Hansen 1992, NOU 2002:2 s.76). Her kan vi spørre oss hvordan en slik prisreduksjon foregår, og hvem som har en prisdrivende atferd i en slik situasjon. Under lengre perioder med leiers marked skulle ideelt sett utleierne underby hverandre for å få leid ut sine boliger. Men hvor aktive er de i denne prosessen? Noen utleiere kan velge å gå ut av markedet dersom prisene blir for lave. Det kan kanskje gjelde utleiere av sokkelboliger. Vi vil også tro at store profesjonelle utleiere kan velge å la noen leiligheter stå tomme i et forsøk på å holde prisene oppe. Ved leiers marked vil leietakerne ha flere opsjoner, men i hvilken grad bruker de dem? Utnytter leiesøkerne effektivt den muligheten markedet i en slik situasjon gir dem til å kunne prute? Hvor mange velger å flytte for å få en billigere bolig, eller eventuelt en større eller bedre lokalisert bolig? I hvilken grad utnytter leietakere muligheten til å få redusert leia i det leieforholdet de har? Her må vi huske at det følger kostnader med å flytte – både for leietaker og for utleier.

Når leie- og boligprisene er lave vil tiden være inne for å kjøpe for de som bare midlertidig har bodd til leie. Når mange leietakere, som kanskje har sittet med kortvarige, dyre leiekontrakter, trer ut av dette markedet – krymper det og gir ytterligere grunnlag for reduksjon av leieprisen. Men dette er ikke en aktiv handling fra leietakernes side myntet på å redusere husleia. Bare det at folk med høye husleier forsvinner fra markedet uten å bli erstattet av andre leietakere, vil representere en reduksjon av den gjennomsnittlige leieprisen.

Til slutt i dette avsnittet noen ord om fenomenet prisoverveltning. Eksistensen av både en statlig og en kommunal bostøtte, eller at husleia kan bli betalt eller garantert av sosialkontoret, gir muligheter for at utleiery som hovedsakelig leier ut til folk som har krav på slik støtte kan fristes til å skru opp husleienivået, i forvissning om at leietakeren kan velte kostnadene over på det offentlige i en eller annen form. Muligheten for at dette kan skje er særlig til stede dersom disse leietakerne har få alternativer på boligmarkedet. Stamsø og Østerby (2000) fant en tendens til at private profesjonelle utleiery bevisst forlanger høyere husleie av sosialhjelpsmottakere enn av andre, først og fremst i sentrale strøk i Oslo – i visshet om at sosialkontoret ville betale. Vi vil også tro at kommunene sjøl – som er den viktigste utleiery til vanskeligstilte på boligmarkedet – kan fristes til å velte noe av bokostnadene over på den statlige bostøtten, i stedet for å holde et lavt leienivå, subsidiert av kommunen. I hvilken grad dette finner sted vet vi ikke. Det ble imidlertid antydnet av formannen i Kommunale leieboeres forening at leieøkningen i Oslo kommunes leieboliger sist sommer ville ha en slik effekt, om den ikke var tilsiktet. Han mente for øvrig at disse leieøkningene ville føre til segregering, fordi leietakere i det kommunale utleiemarkedet som ikke hadde rett til bostøtte, ville velge å flytte (Aftenposten Aften 12/7 2002.)

#### 2.5.7 Prisnivå og prisvariasjon i det lokale marked

Innenfor et lokalt leiemarked hvor leietakerne ikke har spesielle preferanser med hensyn til hvem de leier av og i hvilke strøk de vil bo, og utleiery heller ikke har spesielle preferanser med hensyn til hvem leietakeren er, vil samspillet mellom de ulike leiemarkedene trekke i retning av lik leie for like boliger – særlig dersom markedene ikke er geografisk sterkt segmentert. Det er imidlertid også andre forhold som kan bidra til relativt stor ulikhet i leienivået på de lokale markedene. En slik prisdifferensiering kan skyldes forhold både på tilbuds- og etterspørselssiden. Den manifesterer seg kanskje først og fremst i de urbane pressområdene – både ved omsetning og utleie av boliger.

Størst betydning for prisforskjeller mellom like (artede) boliger – både ved kjøp og leie – har formodentlig deres beliggenhet innen det lokale markedet, noe som på sin side gjenspeiler ulikheter i produksjonskostnader, men først og fremst i tomtepriser. Boligens nærhet til arbeidsplasser og sentrumslokaliserte goder og aktiviteter er et typisk eksempel på goder som folk er villig til å betale for, blant annet fordi det betyr mindre utgifter til transport. Det samme gjelder boligområdenes tilbud med hensyn til for



eksempel butikker, skoler, barnehager og annen offentlig og privat service. I større urbane områder skjer det over tid normalt også differensierings- og segregeringsprosesser som nedfeller seg i en segmentering av byrommet i strøk av ulik kvalitet – i tillegg til kvalitetsforskjell på selve boligene – og av ulik attraktivitet. Egenskaper ved det sosiale miljøet, kvaliteten på skoletilbudet, arten av bebyggelse og kvaliteten på nærmiljøet er eksempler på egenskaper som folk ofte har preferanser for, og også er villige til å betale for. Noen vil for eksempel ikke bo i høyhus, andre vil ikke bo i boområder dominert av innvandrere eller med et relativt stort innslag av sosialklienter.

Botilbud som ligger i samme strøk – og endog i samme hus – og er relativt like kvantitativt sett, kan være svært forskjellige med hensyn til intern standard for leilighetene, husets totale standard og leilighetenes plassering innen ett og samme boligkompleks – for eksempel i forhold til avhengighet av trapper, trafikkstøy og lysforhold.

Alt dette er momenter som det uregulerte markedet differensierer mellom, både ved salg og utleie av boliger. I forhold til de fleste momenter har denne prisdifferensieringen tydeligvis stor legitimitet i befolkningen. Et uttrykk for det er for eksempel protestene da Oslo kommune sist sommer sjablonmessig satte opp prisene på sine utleieboliger uten å ta hensyn til standard. At markedet her gir tilfeldige eiere av boliger eller tomter i attraktive strøk anledning til å innkassere gevinster av offentlige – og andre private aktørers – investeringer, er en annen sak.

Dersom leieboere bidrar til standardforbedring av sine leiligheter og gjennom dugnadsvirksomhet, eller på annet vis hever kvaliteten på området der de bor, vil dette normalt kapitaliseres og gjenspeiles i økte boligpriser og husleie. I den grad slik innsats nedfeller seg i et høyere leienivå uten at leieboerne kompenseres for denne innsatsen, vil leieboere her kunne oppleve at de må «betale» to ganger for slik innsats, noe som selvsagt er demotiverende. Den nye husleieloven hjemler (§ 4-3) en rett for leietakeren til fradrag for utførte forbedringer av egen leilighet ved justering av leie til «gjengs leie». Hvordan denne bestemmelsen brukes i praksis vet vi ikke. Bidrag til forbedringen av det eksterne bomiljøet med konsekvenser for leienivået gis det ingen kompensasjon for.

I tillegg til den prisdifferensiering som kan forklares med de ovenfor nevnte forhold ved leieobjektet, vil det i lokale boligmarkeder kunne oppstå en prisdiskriminering basert på utleieres mulighet for segmentering av leietakerne. Betingelsene for at det kan skje er at tilbudssiden er monopolisert eller kartellisert – eller at tilbyderne tenker og handler likt, og samtidig at

leietakerne ikke kan endre de karakteristika tilbyderne segmenterer dem etter. Vi har ovenfor vært inne på ett slikt karaktertrekk, nemlig at leietaker er slekt med eller bekjent av utleier. Data viser at ukjente i deler av markedet må betale høyere leie enn kjente. I levekårsundersøkelsen fra 2001 er median månedsleie kroner 3500 blant de som leier en bolig av slekninger eller venner og kroner 4900 blant de som leier av annen privatperson, privat gårdeier eller gårdsselskap. Undersøkelser (Hansen 1992, s.21) tyder også på at det i deler av markedet kan danne seg en såkalt botidsrabatt; dvs. at beboere som har bodd lenge gjennomgående har lavere leie for like leieobjekter, enn de som nylig har flyttet inn. Dette vil også kunne betraktes som en differensiering etter kjennskap, men her basert på erfaring.

Andre differensieringskriterier kan være etnisitet, religion (dersom utleier kan skaffe seg informasjon om det), kjønn, om søker er sosialklient og søkerhusholdets størrelse og karakter. Vi vil for eksempel anta at fire studenter i et bokollektiv normalt samlet betaler mer enn en familie på to voksne – her kan differensieringen kanskje forklares både med ulik slitasje og med ulik betalingsvillighet. Vi vet ikke hvor vanlig slik differensiering er. Som vi har antydnet ovenfor, vil vi antakelig finne slike former for differensiering (som også i noen tilfelle vil dreie seg om ulovlig diskriminering) i ekstra- og sokkelboligmarkedet, og kanskje særlig ved framleie og utleie av egen ordinær bolig. Diskrimineringen som en slik segmentering kan gi opphav til, kan enten bestå i at den diskriminerte må betale høyere pris eller ikke får bolig overhodet. Stamsø (2002) finner at sosialklienter har vansker med å få bolig i de bydeler i Oslo hvor utleiemarkedet er dominert av sokkel- og ekstraboliger, men dette kan også være en effekt både av at prisene er høyere der, samtidig som kommunen eier få boliger i disse bydelene. Stamsø og Østerby (2000) fant, som nevnt ovenfor, også en tendens til at sosialklienter betaler høyere husleie enn andre i deler av det private leiegårdsmarkedet.

At boligene i leiemarkedet er lite homogene og at markedet ofte vil gi en relativt stor prisdifferensiering både etter boligens interne og eksterne (stedbundne) egenskaper, og under visse betingelser også etter egenskaper ved leietakerne, behøver ikke å skape spesielle problemer dersom man i utgangspunktet aksepterer «markedets dom». Markedet vil alltid finne en pris. Det er imidlertid få samfunn hvor leiemarkedet i dag er sluppet helt løs og hvor markedsprisene aksepteres – uansett hva de blir. Prisdifferensieringen skaper imidlertid store problemer både i forbindelse med tolkning og bruk av begrepet «gjengs leie» i den nye husleieloven.

## 2.6 Regulering av leiemarkedet – boligen som velferds-gode

Behovene for bolig, mat og klær er blant de basale behov. Boligen er sentral ikke bare fordi den skal gi folk husly og ha en tilfredsstillende standard sett fra et helsemessig synspunkt, men like mye fordi den er basis for folks sosiale og kulturelle liv – og ikke minst for sosialiseringen av nye generasjoner. Av den grunn er retten til en god bolig i dag nedfelt som et av de sentrale punkter i FN's erklæring om menneskerettighetene. Retten til bolig dreier seg først og fremst om et sted å bo. En god bolig må imidlertid både ha tilfredsstillende standard og størrelse, men dessuten må boforholdet ha en tilfredsstillende stabilitet. Stabilitet i boforholdet betyr først og fremst et tilfredsstillende oppsigelsesvern. I neste omgang avhenger det av stabilitet og forutsigbarhet i bokostnadene og stabile sysselinntektsforhold.

Markedsdynamikken i arbeids-, eiendoms- og leiegårdsmarkeder i raskt voksende urbane sentra i den kapitalistiske verden – og samspillet mellom disse markedene – gir ofte dårlige løsninger når de får virke uhindret, både med hensyn til folks adgang til markedene og stabilitet i folks bosituasjon. Dette gjaldt også Norge i den «uregulerte» fase fram mot første verdenskrig – selv om vi aldri opplevde slum og «shanty-towns» i noen stor skala.

Erfaringene med det private leiegårdsmarkedet i begynnelsen av 1900-tallet – først og fremst i Oslo – gav opphav til offentlig politisk inngripen av tre typer: husleieregulering (primært en regulering av husleia, men også av maktforholdet mellom utleier og leietaker), bygging og utleie av boliger i kommunal regi og etter hvert etablering av en kooperativ sektor med offentlig hjelp og oftest i nært samarbeid med kommunale myndigheter.

Reguleringen av utleievirksomheten har hatt ulikt innhold og omfang fra den ble tatt i bruk første gang i 1916 og fram til den nye husleieloven ble vedtatt i 1999.

Husleiereguleringsloven fra 1967 hjemler en offentligrettslig maksimalprisregulering. I tillegg hjemler både tidligere og nåværende husleielov en privatrettslig adgang for leietakeren til å prøve husleiens størrelse for retten. Maksimalprisreguleringen, som nå bare omfatter leiligheter i privat-eide førkrigseiendommer i Oslo og Trondheim, er vedtatt opphevet – og vil fases ut i en overgangsperiode fram til 2010.

Husleieloven av 1999 har en generell karakter. Den inneholder naturlig nok ikke noe om retten til bolig, og heller ikke noe om adgang til bolig – eller bestemmelser mot diskriminering. Den regulerer retts- og

styrkeforholdet mellom utleier og leietaker når et leieforhold er etablert. De viktigste bestemmelsene gjelder avtaleperiode, leieprisvern (forbud mot urimelig leie og bestemmelser om endring av leieprisen), personskifte, framleie og oppsigelse. Lovens relevans for aktuelle og potensielle problemer kommer vi nærmere tilbake til i kapittel 3.

# 3 Politisk ansvar og rettsvern på leiemarkedet

## 3.1 Målsettinger og tiltak i boligpolitikken

Boligsektoren har vært en sentral sektor i velferdspolitikken i hele etterkrigstida. Dette ble igjen bekreftet i St. meld nr 50 (1998-99) Om utjevning av levekår. På et generelt plan har målsettingen om en «god bolig til en sosialt forsvarlig pris» hatt allmen oppslutning. Hva dette vil si i praksis, har det nok vært mindre enighet om. Det har også vært allmen oppslutning om det offentliges ansvar for å realisere de sentrale boligpolitiske målsettingene, men igjen – mindre enighet om hvordan dette skulle gjøres. Et sentralt spørsmål i denne forbindelsen har dreid seg om i hvilken grad boligsektoren skal skjermes fra markedet, og hvilken rolle det offentlige selv skal spille. Norge i etterkrigstida skiller seg på mange måter fra andre land ved en allmen og sterk oppslutning om prinsippet at flest mulig bør eie sin egen bolig. Innholdet i et av de mest siterte politiske utsagn i den forbindelse – av daværende stortingsrepresentant Trygve Bratteli tidlig på 1950-tallet – om at ingen skulle eie andres hjem som ledd i næringsvirksomhet, tas vanligvis til inntekt for en slik holdning, selv om det først og fremst var rettet mot en eiertype – gårdeiere – som Arbeiderpartiet ville fjerne fra markedet.

I etterkrigstida ble det vedtatt en serie lover, og bygd opp et omfattende reguleringsapparat innen – eller med relevans for – boligsektoren (NOU 2002: 2, kap 9). I tillegg til plan- og bygningsloven fikk vi først og fremst lover om boretts- og boligbyggelag, lov om husleie og en maksimalprisregulering som omfattet husleie, overdragelsespris for andels- og aksjeleiligheter, festeavgifter og tomtepriser, og en lov om boligformidling. Mange av disse tiltakene hadde som formål å skjerme boligsektoren fra markedet. Mange av reguleringsregimene som ble bygd opp i etterkrigstida ble avviklet i løpet av 1980-tallet. Både nybyggingen, men særlig omsetningen og fordelingen av boligmassen, er etter hvert overlatt til markedet. Boligen har i løpet av denne perioden fått stadig større betydning som kapitalobjekt. Dette gjenspeiler seg også i lovgivningen; både i hvilke lover som er blitt opphevet, i revisjon av eksisterende lovgivning og i nye lover.

Befolkningens politiske og juridiske rettigheter i forhold til godet bolig har grovt sett med følgende fem forhold å gjøre:

- tilgangen på boliger,
- fordelingen av boliger,
- folks adgang til ulike deler av boligmarkedet (ikke-diskriminering),
- prisen på boliger/bokostnadene,
- arten og omfanget av disposisjonsrett i ulike eie- og leieformer.

De tre første av disse momentene er avgjørende for realiteten i termen «retten til bolig». De angår både tilgangen av boliger generelt, men ikke minst tilgangen på boliger som er tilpasset folk med spesielle behov og folk som er i en sosial og økonomisk situasjon som gjør det vanskelig for dem å etablere seg i det ordinære boligmarkedet. Diskriminering på boligmarkedet dreier seg i dag først og fremst om etnisk diskriminering, og vi vil også tro at det først og fremst vil være et problem for de som leier bolig.

Folks interesser på disse feltene er ivaretatt gjennom en serie politiske, økonomiske, organisatoriske og rettslige tiltak:

1. Nybyggingen er styrt og tilrettelagt av plan- og bygningsloven og offentlige reguleringsorganer og har i betydelig grad også vært finansiert av statsbankene.
2. Offentlig innflytelse på fordelingen av boligmassen, på gruppe- og individnivå, har i hovedsak vært begrenset til statsbankfinansierte boliger (standardkrav, romnormer, rentesubsidiering og bostøtte), kooperasjonen (lov- og vedtektsfestede bestemmelser om omsetning) og det kommunale utleiemarkedet (hvor både enkeltindivider og kategorier prioriteres etter ulike typer behov). Den generelle mangel på kostnadmessig nøytralitet mellom disposisjonsformer (hovedsakelig mellom eie og leie) har rimeligvis de største (muligens uintenderte) konsekvenser for fordelingen av boligmassen.
3. Beskyttelsen mot etnisk og annen diskriminering på boligområdet håndheves av straffelovens § 349 a.
4. Bokostnadene har vært påvirket (subsidiert) gjennom en serie virkemidler: lav boligrente, skattesubsidier, bostøtte, prisregulering ved omsetning og utleie. Både lavrentepolitikken og prisreguleringen er for lengst avviklet. Skattesubsidiering og bostøtte derimot har stor politisk støtte og ser ut til å kunne få økende betydning.
5. Disposisjonsretten til bolig er regulert av en serie lover for ulike eier- og leieformer. Her skal vi konsentrere oss om leie av bolig og lovgivningen på dette området.

## 3.2 Interessekonflikter og rettsvern på leiemarkedet

Når det gjelder disposisjonsretten til boligen går det mest vesentlige skillet mellom den som leier og den som eier sin bolig i en eller annen form: som selveier, sameier, aksjeeier eller andelseier i borettslag. Selv om det fortsatt er forskjeller mellom disse eiendomsformene, har selveiere og andelseiere over tid i økende grad fått nyte stort sett de samme økonomiske og juridiske rettigheter og fordeler. Like etter krigen var et borettslag nærmest å sammenlikne med en leiegård der den tradisjonelle gårdeier var erstattet av kollektive organer valgt av andelseierne, helt i pakt med det tidligere siterte utsagn av Trygve Bratteli. Forholdet mellom borettslaget og de enkelte andelseiere, som i de fleste sammenhenger ble definert som leieboere, ble regulert gjennom lov om husleie.

Et leieforhold er et partsforhold hvor utleieren (eieren av kapitalobjektet bolig) inngår en avtale med leietakeren om bruks- og disposisjonsrett for en bestemt bolig. Gjennom leieavtalen stifter leieren en rett i utleierens eiendom. Spørsmålet er hva slags rett dette er og hvor omfattende den er.

Det ligger i sakens natur at de to partene i et slikt forhold har motstridende interesser. Utleieren vil naturlig nok ha et leieforhold med stor frihet til å disponere boliger som han eller hun eier som kapital. Leietakeren vil ha et leieforhold som tilfredsstiller de sentrale betingelser for at boligen skal være et velferdsgode. De konkrete leieavtaler må bli et kompromiss mellom disse interessene. Utleieren, særlig den profesjonelle, skal ha en inntekt av utleien, og denne inntekten vil bli jevnført med avkastningen på kapital i alternative anvendelser. Både rene fortjenestehensyn og andre hensyn (at man for eksempel vil kunne få behov for boligen selv, og muligheten til å kunne kvitte seg med en uønsket leietaker) taler for at utleiere som regel vil ha fordel av fleksible og kortvarige avtaler som gir større rom for å endre avtalebetingelsene – og eventuelt kunne si opp avtalene ut fra vurderinger av markedsutsiktene. I den forbindelse kan det nevnes at Tokvam (2000) advarer utleier mot å basere leieforholdene på tidsbestemte avtaler, «i tilfelle man på et senere tidspunkt skulle ønske å benytte boligen til noe annet, eller leieforholdet ikke fungerer som det skal» (Tokvam, 2000, s.76). Erfaringene med det private leiegårdsmarkedet før noen form for lovregulering av husleie var etablert, tyder også i denne retning. Fryktes det prisfall i markedet vil det temporært kunne oppstå en situasjon hvor interessene er motsatt: utleier vil kunne ønske å binde leietakeren til en avtale som er god for utleieren for en lengre periode, mens

leietakeren i den samme situasjonen vil ønske en avtale av kortere varighet i håp om å kunne få bedre avtalebetingelser når det eventuelt igjen blir leiers marked. Det hevdes at særlig yngre leietakere både ønsker og aksepterer kortvarige leieforhold på dagens marked. Det kan være resultat av en slik vurdering. Poenget er at partene også i denne situasjonen vil ha motstridende interesser.

For den som leier representerer leieavtalen, sammen med relevant lovverk, fundamentet for hjem og familie, både i rettslig og også delvis i økonomisk henseende. For leietakeren er tryggheten i leieforholdet helt vesentlig; det gjelder også om leietakeren bare er interessert i et kortvarig leieforhold. Kravet til trygghet i leieforholdet vil, sett fra leietakers side, først og fremst bety;

- rett til å beholde leieforholdet så lenge det passer leietaker,
- stabilitet i leiebetingelsene,
- stabil husleie – i det minste regler for når og eventuelt hvor mye husleia kan økes.

Den som leier vil også være interessert i boligens standard, vedlikeholdsplikt, husleias størrelse, beskyttelse av privatlivets fred (restriksjoner på utleiers adgang til utleid bolig og leietakers rett og mulighet til egen inngang og til å låse døra), rett til å framleie, bytte- og arverett, restriksjoner på betingelser som kan knyttes til leieforholdet og rettigheter og plikter rent generelt (for eksempel retten til å ominnrede boligen når endringer i familien gjør det ønskelig, og økonomisk erstatning for standardforbedringer bekostet av leietaker).

Utleier og leietaker vil ha motstridende interesser på de fleste av disse feltene. Som *grupper* har imidlertid partene også interesser av mer sammenfallende karakter. Leietakerne vil ha interesse av at de private gårdeierne tjener såpass på sin virksomhet – og av at utleierne av ekstra- og sokkelboliger ikke blir pålagt større bindinger – enn at de vil fortsette sin utleievirksomhet på et seriøst marked og med boliger av akseptabel standard. På den andre siden vil utleierne som gruppe være tjent med å levere et produkt som folk fortsatt vil kjøpe – og til priser de både klarer og er villige til å betale. Særlig i et land som Norge, hvor preferansene for å bo til leie er svake, kan dette ha en viss gyldighet.

På et felt med interessekonflikter av en slik art – og hvor partene ofte har svært ulik markedsrett, vil det uten lovgivning lett etablere seg en «sterkestes rett» til fordel for den som eier. Lovgivningens funksjon er, ut



fra rettslige tradisjoner og politiske grunnholdninger, å formulere normer og atferdsregler som konkrete avtaler mellom partene som begge må holde seg innenfor. Lovgivningen må nødvendigvis bestå i et akseptabelt kompromiss mellom de motstridende interessene. Den kan ikke være så «god» for utleierne at ingen, av fri vilje, vil leie, og heller ikke så «god» for leietakerne at ingen vil leie ut. Husleieloven av 1999, som er den mest sentrale loven når det gjelder rettstilstanden på leiemarkedet, er typisk i så måte. Den prøver å finne en rimelig balanse mellom partenes interesser, og representerer slik også et rettsvern for begge parter. I Norge er utleiemarkedet lite, og samtidig både fragmentert og heterogent. Det er et interessant spørsmål om leietakernes rettsvern er sterkere i land der leiesektoren er stor, og leietakerne utgjør en stor del av velgerne, enn i land med en beskjeden utleiesektor.

### 3.3 Rettskilder

Leie av husrom reiser rettslig sett mange av de samme spørsmål som avtaler om kjøp og salg av varer og tjenester, men reiser også noen spesielle problemer som krever spesiell lovgivning. Det gjelder først og fremst og fremst leietakerens vern mot å miste leieretten, reguleringen av husleia og omfanget og arten av disposisjonsrett leietakeren skal ha. Husleieavtaler reguleres nå av husleieloven av 1999. Denne loven, sammen med andre nyere kontraktslover (som håndverkertjenesteloven og avhendingsloven for eksempel), er laget etter mønster av kjøpsloven av 1988. Kjøpsloven på sin side er laget etter mønster av FN's konvensjon om løsørekjøp. En slik plassering, innen avtale-/kontraktsretten, har den norske husleieloven til felles med tilsvarende lover i de fleste andre europeiske land. England, Skottland og Irland skiller seg her ut ved en lovgivning som ser på leie av husrom som en (begrenset) eiendomsrett til jord; en reminisens av føydal lovgivning (i Sverige er for øvrig husleieretten plassert i Jordabalken kapittel 12). Det har til følge at leiekontrakter med over 22 års varighet kan pantsettes og omsettes, og arves med visse begrensninger. Denne lovgivningen gir imidlertid ikke britiske leietakere generelt bedre rettsvern enn leietakere i land hvor husleielovgivning er en del av avtaleretten, særlig ikke i kortere kontrakter (som kan være veldig korte – fra noen uker eller måneder og oppover). Her suppleres britisk lovgivning på dette området med bestemmelser av forbrukervernkarakter, jfr. Ball (2002) som har foretatt en jevnføring av husleielovgivning og dens røtter i England, Frankrike og Tyskland ut fra perspektivet vern for leietakeren.

Et viktig aspekt ved den norske husleieloven er at den dekker alle typer leieforhold, uavhengig av leiers og utleiers status. Her skiller norsk lov seg fra for eksempel tysk lov som ikke gjelder for leieforhold mellom privatpersoner, men ellers har et sterkt vern for leietakeren som forbruker når utleier driver utleie som næringsvirksomhet, jfr. Ball (2002).

### **3.4 Leietakernes rettsvern: saksområder og lovverk**

Her skal vi gi en oversikt over, og vurderinger av, de viktigste saksområdene hvor det er aktuelt å spørre om leietakernes rettsvern, og en drøfting av relevant lovverk på disse feltene. Det er altså leietakernes interesser som er utgangspunktet for de følgende drøftingene.

#### **3.4.1 Saksområder**

Det er et rimelig utgangspunkt for en drøfting av leieboernes rettsvern å se på hvilket (retts)vern en leietaker har for sine interesser og behov i alle stadier av et leieforhold, fra man er potensiell leietaker til man trer ut av leieforholdet. Grovt sett kan vi snakke om følgende interesseområder, jfr. også drøftingen ovenfor:

1. Som boligsøkende (potensiell leietaker) er man interessert i det offentligrettslige ansvaret for at det skaffes boliger. Dette er særlig aktuelt for folk som har spesielle boligbehov, kombinerte behov for bolig og pleie, og for sosialt og økonomisk vanskeligstilte.
2. Som boligsøker er det av vesentlig betydning ikke å bli utsatt for diskriminering av utleierne.
3. Som leietaker er man interessert i:
  - boligens standard og rettigheter ved eventuelle mangler på dette området,
  - husleias størrelse og regler for hvordan den kan endres (leieprisvernet),
  - leieforholdets lengde og vernet mot oppsigelse (oppsigelsesvernet),
  - disposisjonsrett over boligen til fordel for familie og eget hushold, som for eksempel rett til å ta opp nye medlemmer i husholdet, arverett ved dødsfall, rett til å overføre boligen til annet familiedlem og rettigheter ved skilsmisse,

- anledning til å ominnrede boligen og plikts- og rettsforholdet vedrørende vedlikehold, bytterett og rett til å framleie,
- økonomisk disposisjonsrett – for eksempel eventuell rett eller mulighet til å belåne eller pantsette og til å selge eller overdra leieobjektet,
- andre restriksjoner på disposisjonsretten, for eksempel vedrørende dyrehold plikter eller pålegg, som for eksempel snømåking og pålegg om å ha hjemforsikring,
- rettsforholdene når det gjelder krav utleier kan stille til eller pålegge leietaker – som for eksempel å trekke skyldig husleie i lønn, ensidig endring av utleieobjektet (for eksempel redusere det fra 3 til 2 rom), illeggelse av bøter for brudd på husordensregler, forbud mot å utøve politiske og religiøse aktiviteter osv.,
- beskyttelsen av privatlivets fred eller manglende integritetsbeskyttelse,
- rettslig regulering av asymmetrisk markedsmakt; restriksjoner på tillatte virkemidler i
- tvister (for eksempel om adgangen til å bruke oppsigelse i en tvist om husleia),
- leietakernes rett og mulighet til kollektiv opptreden; forhandlings- og drøftingsrett med utleier/gårdeier, mulighet til kollektiv opptreden på det politiske plan, og rettigheter og anerkjennelse som partsrepresentant i rettsapparatet.

### 3.4.2 Retten til bolig

Retten til bolig er ikke eksplisitt nedfelt i norsk lovverk. I FN's erklæring om de menneskelige rettigheter (Artikkel 25 i «Verdenserklæringen» og artikkel 11 i Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter), som Norge har ratifisert, er retten til bolig nevnt blant de sosiale rettigheter som landene «forplikter» seg til å realisere. For Norges vedkommende er denne forpliktelsen nedfelt i Grunnlovens § 110C: «Det påligger Statens Myndighet at respektere og sikre Menneskerettighetene». Her dreier det seg imidlertid ikke om en juridisk rett for borgerne, som de eventuelt kan saksøke myndighetene for ikke å realisere, men en politisk forpliktelse av generell karakter. Også retten til arbeid er formulert på tilsvarende måte i Grunnlovens § 110; som en politisk forpliktelse snarere enn en individuell rettighet. Her kan det ellers bemerkes at Grunnloven gir eiendomsretten en langt klarere beskyttelse, jfr. § 105.

Forpliktelsen til å skaffe folk bolig er fulgt opp i lov om sosiale tjenester, hvor kommunens sosialtjeneste i følge § 3.4 skal «medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing, og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.» I følge § 4.5 er kommunens sosialtjeneste forpliktet til å finne midlertidig husvære for den som ikke klarer det selv. Loven hjemler videre krav om økonomisk stønad for folk som ikke selv kan «sørge for sitt livsopphold». Det offentlige pålegges altså et ansvar både for å skaffe bolig og å hjelpe folk med å betale (i dag realisert gjennom bostøtte og sosialhjelp), men vel å merke begrenser dette ansvaret seg til dem som ikke har evne til å klare det selv.

Hvor mange som kan sies å ha legitime behov for å få tildelt bolig gjennom det offentlige (dvs. kommunalt eide eller klausulerte boliger hvor kommunen har tildelingsretten) avhenger naturligvis av hvilke behovskriterier som legges til grunn. Med utgangspunkt i et kriterium om varig lav inntekt basert på trygd anslo Hansen, Nordvik og Stang (1997) behovet for kommunale utleieboliger til denne gruppen til 3,5–4 prosent av boligmassen. En del av trygdeboligene og boliger for studenter kommer i tillegg til dette. Den samlede tilgangen på offentlige utleieboliger i dag ligger noe lavere enn dette estimatet.

Boligutvalget foreslår, jfr. NOU 2002: 2, pkt 19.2.6, at kommunenes ansvar for gjennomføring av de boligpolitiske målsettinger forankres i en egen overordnet boliglov. En slik lov skal kunne pålegge kommunene plikter ut over å skaffe innbyggerne «tak over hodet» slik eksisterende lovverk gjør. Eventuelt skal den gi staten hjemmel for å pålegge kommunene mer konkrete plikter. Vi tolker dette forslaget som en intensjon om å styrke retten til bolig, og gi den et mer konkret innhold.

### 3.4.3 Diskriminering

Straffelovens § 349a sier at det er forbudt å gi boligsøkere ulike tilbud på grunn av personlig trosbekjennelse, rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk bakgrunn når boligformidlingen er del av næringsvirksomhet. En dom i Høyesterett har imidlertid slått fast at formidling av private boliger ikke er næringsvirksomhet. Det impliserer at utleievirksomheten av sokkel- og ekstralboliger, og utleie eller framleie av egen bolig, ikke er underlagt straffelovens bestemmelser på dette området.

Borettslovsutvalget (NOU 2000:17) har foreslått at det tas inn bestemmelser mot etnisk diskriminering i borettslovene. Departementet utreder, ifølge NOU 2002: 2, hvorvidt tilsvarende bestemmelser skal tas inn i husleieloven og i lov om eierseksjoner. Lovutvalget for lov om etnisk diskriminering diskuterer et nytt, generelt lovverk med konsekvenser for blant annet formidling, kjøp og leie av bolig.

Boligutvalget er positiv til et styrket lovverk, men ser også begrensningen av et slikt tiltak på det ikke-profesjonelle utleiemarkedet. Utvalget ser behovet for å bekjempe diskriminering også gjennom ikke-juridiske virkemidler, og foreslår flere tiltak for å øke tilbudet av boliger generelt, større kommunal innsats for førstegangs-bosetting av flyktninger og at offentlig formidling for leieboliger utredes.

### **3.5 Leietakers rettsvern i husleieloven**

#### 3.5.1 Om preseptoriske og deklarasjonelle bestemmelser

De ulike sidene av forholdet mellom leier og eier reguleres av husleieloven. Lovens § 1-2 har en bestemmelse om ufravikelighet som lyder: «Det kan ikke avtales eller gjøres gjeldende vilkår som er mindre gunstige for leieren enn det som følger av bestemmelsene i loven her.» Vilkår som er gunstigere enn lovens bestemmelser kan imidlertid avtales. Dette er et av lovens virkemidler for å utjevne en antatt ulikhet i makt og forhandlingsposisjon mellom leier og utleier, og for å ta hensyn til at bolig er et sentralt velferdsgode for leieren.

De fleste bestemmelser i husleieloven er av preseptorisk karakter; dvs. at de ikke kan fravikes ved avtale. På noen områder kan bestemmelsene fravikes ved avtale (de er da deklarasjonelle); det gjelder for eksempel enkelte av bestemmelsene i lovens kapittel 2 om overlevering og krav til husrommet, bestemmelsene om ro og orden (§ 5-2), om vedlikehold (§ 5-3), og bestemmelsene om oppsigelsesfrist (§ 9-6).

I andre tilfeller åpner loven for at dens normalbestemmelser kan fravikes når visse vilkår er oppfylt. Da presiserer loven når det kan skje – og hvilke bestemmelser som da gjelder. De viktigste områdene hvor det åpnes for slike fravikelser gjelder:

*Bestemmelsene om tidsbestemt utleie:* Hovedregelen er at det ikke kan inngås leieavtale om bolig for kortere tid enn 3 år. Den kan fravikes og leieavtalen settes til ett år dersom: 1) Avtalen gjelder utleie av sokkelbolig i enebolig eller bolig i tomannsbolig hvor utleier selv bor. 2) Minstetiden kan – på visse vilkår – fravikes helt dersom utleier selv, eller noen i hans/hennes

husstand, senere skal bruke boligen til bolig, eller annen saklig grunn (for eksempel at boligen skal rives) kan angis. 3) Det samme gjelder for såkalte gjennomgangsboliger, jfr. § 11-2, og ved utleie av egen bolig, jfr. § 11-4.

*Bestemmelsene om oppsigelsesfrister*, som normalt er på 3 måneder, skal være 1 måned dersom det dreier seg om hybel/rom med adgang til utleiers bolig, jfr. § 9-6. Kravet om minste frist for oppsigelse (og de fleste bestemmelsene vedrørende oppsigelse) kan fravikes helt når det dreier seg om utleie av egen bolig.

*Bestemmelsene om framleie* i husleielovens §§ 7-3 og 7-4 kan fravikes til fordel for utleier når det gjelder utleie av spesialboliger, jfr. § 11-1, gjennomgangsboliger, jfr. § 11-2 og utleie av egen bolig, jfr. § 11-4. Bestemmelsene i §§ 11-1 og 11-2 har gyldighet for offentlig eide og klausulerte boliger.

*Bestemmelsene om opptak av nye medlemmer i husstanden* kan også fravikes (slik at utleier gis en videre rett til avgrensning enn etter hovedreglene) når det gjelder utleie etter §§ 11-1 og 11-2.

*Ved utleie av tjenestebolig* hjemler loven adgang til å fravike hovedreglene både når det gjelder de ovenfor nevnte, og en del andre bestemmelser.

Vilkårene for at disse fravikelsene kan finne sted er av fire typer: 1) når det dreier seg om boliger i småhus hvor utleieren selv bor, 2) bolig som utleier enten selv har brukt – og leier ut midlertidig – eller som han/hun selv eller medlemmer av husstanden skal bruke til bolig, 3) når boligen skal rives eller det kan angis en annen saklig grunn, eller 4) når det gjelder boliger som offentlig myndighet har øremerket (klausulert) til utleie som spesial- eller gjennomgangsboliger.

### 3.5.2 Forholdet mellom leier og eier

#### *Vern mot markedsrett*

Forskjellen i markedsrett mellom utleier og leietaker består blant annet i de helt ulike konsekvenser for partene av at en leieavtale ikke kommer i stand. For utleier betyr det i verste fall reduserte leieinntekter, mens en leietaker, i alle fall for noen tid, kan risikere å stå uten bolig. Forskjellen består også i at det normalt vil være lettere for utleiere enn for leietakere å etablere samarbeid om markedsbetingelser.

Husleieloven har en serie bestemmelser som beskytter leietakeren mot misbruk av markedsrett fra utleiers side. For eksempel er det utleier som må reise sak for retten for å få en oppsigelse kjent gyldig dersom leietaker

protesterer, og ikke leietaker som må gå til retten for å få kjent en oppsigelse ugyldig. Det er ufravikelige formkrav til utleiers oppsigelse av et leieforhold. Tilsvarende krav stilles ikke til leietakers oppsigelse. Bestemmelsen i § 1-2 om ufravikelighet, som gjør det ulovlig å gjøre gjeldende vilkår som er mindre gunstige for leietakeren enn det som følger av lovens bestemmelser, er også sentral i denne forbindelse. Bestemmelser som primært har som formål å verne leietakeren på områder som er sentrale for å kunne etablere og beholde et stabilt boforhold har også konsekvenser for partenes markedsmakt. Det gjelder for eksempel restriksjoner på utleiers rett til å foreta oppsigelse og å kreve tidsbegrensede kontrakter

### *Leie av formuesgoder*

Leie av grunn, jordbruksjord, bolig og andre (lang)varige formuesgoder skiller seg fra vanlige kjøps- og salgstransaksjoner ved at det etableres et eie/leieforhold – og det oppstår spørsmål om partenes bruks- og disposisjonsrett ikke bare her og nå, men over eget livsløp – og eventuelt også utover dette. Særlig dersom arbeidsinnsatsen leieren utfører øker verdien på kapitalobjektet (nydyrking og husbygging for eksempel) og/eller binder leieren og hans familie til stedet, melder det seg spørsmål om arve-, overførings-, salgs-, pante-, bytte- og framleierett for leietakeren, jfr. den engelske lovgivningen.

Leiekontrakter for formuesgoder – først og fremst leilendingsforhold, feste av grunn og husmannskontrakter – var fra senmiddelalderen av regulert både av sedvane og formell lov; først og fremst Norske Lov av 1687 og husmannsforordningene fra ca. 1750 og senere (Eliassen 1999). Den Norske Lov av 1687 uttaler at: «Inderster – være seg karler eller kvinder maa ikke avf Gaard- (eller Hus-) Mand til Værelse antagis under deris Festes Fortabelse, uten det av dennem af Husbonden eller hans Fuldmægtig bevilges». Dette kan sees på som en parallell til dagens rettsordning vedrørende framleie. Retten til framleie tilkom eieren alene, jvf. Sogner (1984, s.240). Før den norske husleieloven fra 1915 var leiemarkedet kun regulert av bestemmelsene om oppsigelse i Kanselliplakaten av 1813, lokale sedvaner om flyttedager og generelle regler og sedvaner for avtaler. Leiekontrakter kunne sies opp innen bestemte tidsfrister før flyttedagene om våren og høsten. Dette var i praksis ensbetydende med oppsigelsesfrist på 3-4 måneder to ganger i året. For ett- og toroms leiligheter gjaldt leiekontraktene månedsvis med kun 14 dagers oppsigelse (Gram 1931, s.54, Gulbrandsen, 1980 s.20). Den norske husleielovgivningen som etter hvert vokste fram etter 1915 er plassert innen

kontraktsretten, men har tatt opp i seg relevante bestemmelser vedrørende leieretten til boligen som et formuesgode. Her er norsk rett på linje med de fleste land, men skiller seg fra britisk rett – som påpekt ovenfor – og også svensk rett, som plasserer husleieretten i Jordabalken (Lilleholt, 1997). Vi skal i det følgende gi en summarisk framstilling ut fra husleieloven på en del sentrale områder, før vi ser mer utførlig på oppsigelsesvernet og leieprisvernet i avsnittene 3.5.3 og 3.5.4.

#### *Opptak av nye medlemmer i husstanden*

Gjeldende norsk rett gir leietaker rett til å oppta ektefelle eller samboer, og egne og ektefelle eller samboers slektninger i rett opp- og nedstigende linje samt fosterbarn i husstanden, jfr. husleieloven § 7-1. Opptak av andre må godkjennes av utleier.

#### *Overføring av leierett*

Leier har ikke adgang til å overføre sine rettigheter eller plikter etter leieavtalen til andre uten samtykke fra utleieren, med mindre annet følger av avtale eller lov, jfr. § 8-1. Ved samlivsbrudd har ektefelle eller samboer rett til å tre inn i leieavtalen. Det samme gjelder på visse vilkår ektefellenes barn dersom begge ektefellene forlater boligen, jfr. § 8-3.

#### *Begrenset «arverett»*

Leieretten kan gå i arv, men det er en begrenset arverett. Dersom leietaker dør, har gjenlevende ektefelle som bor i boligen rett til å tre inn i leieavtalen. Det samme gjelder også slektninger i rett nedadstigende linje som hadde felles husstand med leieren i minst seks måneder før dødsfallet, og, på visse vilkår, andre personer som hadde felles husstand med leieren, jfr. § 8-2.

#### *Framleierett, bytterett*

Framleieretten er begrenset. Framleie er generelt ikke tillatt uten godkjenning av utleieren, med mindre annet følger av avtale eller lovbestemmelse, jfr. §§ 7-2 til 7-7. Fra 1977 til 1999 hadde husleieloven bestemmelser om bytterett for leietakeren. Denne retten er ikke videreført i den nye loven av 1999. Det betyr ikke at det ikke kan inngås avtales om rett til bytte.

#### *Panterett og lignende*

Leieretten til husrom er generelt ingen salg- eller pantbar rettighet etter den norske husleieloven. Leierettens materielle og økonomiske innhold gir heller ikke grunnlag for det. Tidligere hadde utleier anledning til å leie ut



bolig med krav om lån fra leietaker – såkalte obligasjonsleiligheter. Slike leieretter kunne avhendes mot vederlag på visse vilkår, og også pantsettes. Ordningen med obligasjonsleiligheter er det ikke anledning til å bruke etter den nye husleieloven. Leiekontrakter som har en tinglyst rett til avhending, kan også pantsettes, jfr. panteloven § 2-1, jfr. Lilleholt (1997, s.178).

#### *Retten til å forandre husrommet*

Leieren kan ikke uten godkjenning fra utleier foreta forandringer eller forbedringer av husrommet. Dersom det er gjort slike forbedringer gir loven leieren hjemmel til å kreve vederlag for den fordel dette representerer for utleieren. I de årene bytteretten gjaldt, var det ikke uvanlig at en part i et bytte krevde – og fikk – vederlag for påkostninger fra byttepartneren, eller allment – at det ble betalt vederlag dersom partene var enige om at bytteobjektene hadde ulik bruksverdi.

#### *Rettigheter ved eierskifte og lignende*

Eierskifte for en utleiebolig kan skje både ved arv, gave, makeskifte, frivillig salg og tvangssalg. Her er det først og fremst ved frivillig salg og tvangssalg at det kan oppstå spørsmål omkring rettsvernet for leieretten. Den som leier en bolig stifter en rett i utleiers eiendom. Denne retten kan kollidere med andre rettstiftinger ved et eierskifte. I lovens § 8-6 om eierskifte sies det at «Ved eierskifte kan utleieren overføre til erververen rettigheter og forpliktelser etter leieavtalen». Ved første øyekast kan en ikke-jurist her stusse på hvorfor det står *kan* og ikke *skal*. Formuleringen må sees i sammenheng med hovedregelen i kontraktsretten, som er at man ikke kan fri seg fra sine plikter ved å sette en annen debitor i sitt sted. Husleielovens § 8-6 gir utleieren en slik rett, uten samtykke fra leieren, som ville vært nødvendig etter kontraktsretten. Loven sier imidlertid videre at leieren kan kreve at avhenderen er ansvarlig sammen med erververen for at forpliktelsene i avtalen blir oppfylt. Dette må tolkes som en unntaksregel som gir leieren rett til å stille krav overfor selger dersom forhold ved kjøperen gir saklig grunn til det – altså som en begrensning i utleiers rett til å fri seg fra sine plikter ved salg, jvf. nærmere drøfting av dette i Wyller (2000, s.231 ff). I følge Lilleholt (1997, s.208 ff) er hovedregelen «at ein leigerett til fast eigedom må tinglysast for å stå seg overfor seinare disposisjonar over eigedomen og mot utleigarens kreditorar». Han sier imidlertid videre at kortvarige leieretter og vanlig oppsigelige leieretter har vern uten tinglysning dersom leieobjektet er tatt i bruk. Dette følger av tinglysningslovens § 22, nr 3. Denne bestemmelsen impliserer i følge Wyller at ny eier vil måtte respektere de fleste vanlige leieretter ved et

kjøp. Med en leierett som verken er tinglyst eller tatt i bruk, står imidlertid leieren svakt dersom eiendommen selges før leieretten blir tatt i bruk.

Ved tvangssalg vil også en tinglyst leierett måtte ofres dersom den ikke har bedre prioritet enn panthaverne, og det ikke oppnås bud som dekker deres krav. Slik vi forstår Lilleholt kan en panthaver ved tvangssalg, og et konkursbo (dersom leieretten ikke har vern i forhold til konkursboet), kreve at en eiendom blir solgt uten påhefte av leieretten.

Ved ekspropriasjon er det bare leieboere med uoppsigelige kontrakter som har ekspropriasjonsrettighetsvern og rett til erstatning for det tap de lider. Er leieavtalen oppsigelig har leietakeren bare rett til å bo ut oppsigelsestiden.

Som et apropos til denne drøftingen kan det nevnes at i standardkontrakten for boligleie som Huseiernes landsforbund har utarbeidet for sine medlemmer – og som også brukes av mange andre – heter det i § 19 at «Kontrakten kan ikke tinglyses uten utleiers samtykke.»

### 3.5.3 Nærmere om oppsigelsesvernet

I følge husleieloven kan en tidsbestemt leieavtale sies opp av leietakeren når han/hun vil. Utleieren kan derimot ikke si opp eller heve en leieavtale uten videre. Utleier kan heve en leieavtale når leietakeren har gjort seg skyldig i vesentlig mislighold av avtalen. I henhold til lovens § 9-5 kan utleieren bare si opp avtalen dersom:

- a) Husrommet skal brukes som bolig av utleieren selv eller noen som hører til husstanden,
- b) Riving eller ombygging av eiendommen gjør at husrommet må fravikes,
- c) Leieren har misligholdt leieavtalen,
- d) Det foreligger en annen saklig grunn til å si opp leieavtalen.

Her skal vi merke oss at lista over legale oppsigelsesgrunner ikke er uttømmende, men inneholder en sekkepost i punkt d). Her er kravet at grunnen må være saklig.

Leieavtale om beboelsesrom med adgang til annens bolig, kan sies opp uten hinder av disse bestemmelsene.

Dersom en oppsagt leietaker protesterer på oppsigelsen innen de frister loven foreskriver, må utleier reise søksmål for å få oppsigelsen kjent gyldig. Hvis det ikke skjer faller oppsigelsen bort. Er oppsigelsen brakt for

retten, skal retten prøve om den er lovlig og om den eventuelt skal settes til side. Retten kan sette en oppsigelse til side dersom den, etter vurdering av begge parters forhold, finner at oppsigelsen vil virke urimelig, jfr. § 9-8. Urimeleg må her bety at virkningene for leieren blir urimeleg store i forhold til de hensyn utleieren kan påberope seg.

Tidsbestemte leieavtaler er uoppsigelige dersom ikke annet er avtalt. Det betyr at en slik avtale binder begge parter i utleieperioden. Dette er et forhold som leietakerne kanskje ikke alltid er klar over. Partene kan imidlertid avtale at en tidsbestemt avtale kan sies opp.

Alt tatt i betraktning må det kunne sies at leietakerne har et sterkt oppsigelsesvern i den nåværende norske husleieloven.

#### 3.5.4 Nærmere om leieprisvernet

Den gamle husleieloven hadde ingen regler som ga partene *rett* til leieregulering i leieperioden. Den leie som opprinnelig var avtalt gjaldt i hele leieperioden dersom det ikke var avtalt at den skulle indeksreguleres eller at utleieren skulle ha adgang til å forhøye den. Den gamle lovens § 35 inneholdt imidlertid en regel som ga leieren rett til å kreve nedsettelse av en *urimeleg høy* leie. I følge Wyller (2000, s.220) var dette en bestemmelse som hadde liten praktisk betydning. Som vi har omtalt tidligere hjemlet imidlertid husleiereguleringsloven en offentlig regulering av husleiene i deler av markedet.

Da den nye husleieloven ble vedtatt i 1999 ble samtidig den tidligere offentlige maksimalprisreguleringen av husleia i deler av leiemarkedet vedtatt opphevet. Denne reguleringen vil fases ut fram til 2010. Den nye loven har imidlertid bestemmelser både om husleienivået og hvordan – og hvor mye – det kan endres. I § 4-1 heter det at det ikke kan «avtales en leie som er urimeleg i forhold til det som vanligvis oppnås på avtaletidspunktet ved ny utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår.» § 4-2 inneholder bestemmelser om at husleia kan indeksreguleres i samsvar med endringen i konsumprisindeksen, men ikke oftere enn med ett års mellomrom. § 4-3 har en bestemmelse om tilpasning til «gjengs leie»; det snakkes om tilpasning til en «gjengs leie på iverksettingstidspunktet ved utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår.» Slike justeringer kan kreves av begge parter når et leieforhold har vart i to år og seks måneder, iverksettes når det har vart i tre år og senere justeres med 3 års mellomrom. Ved slike justeringer skal det gjøres fratrukk «for den del av leieverdien som skyldes leierens forbedringer og innsats». Bestemmelsen i § 4-3 gir

begge parter rett til å få leia tilpasset gjengs leie. Tilpasningen skjer ikke automatisk, men bare når en av partene stiller krav om det. Denne regelen er ny i husleieloven, og er i følge Wyller (2000, s.227) uten paralleller i annen lovgivning, og har heller ikke vært særlig utbredt i kontraktspraksis.

Tre begreper er sentrale i disse lovbestemmelsene: liknende husrom, liknende avtalevilkår og gjengs leie. Når loven skal anvendes i praksis må disse begrepene operasjonaliseres. Loven gir ingen anvisninger på hvordan dette skal gjøres. Om leia for en leilighet er «lovlig», eller regulert i tråd med loven, skal avgjøres ved en sammenlikning med leia i «liknende husrom på liknende avtalevilkår». Men hva er liknende husrom? Foruten likhet i størrelse og antall rom, hvilke interne og eksterne forhold skal det ellers tas hensyn til? Er det relevant å ta hensyn til leilighetens standard, gårdens standard, hvilken type hus leiligheten ligger i, plasseringen i forhold til offentlige kommunikasjoner og serviceinstitusjoner og strøket den ligger i? (jfr. drøftingen ovenfor av momenter som kan gi opphav til prisdifferensiering). Her kan det nevnes at på dette punktet var den gamle loven mer presis. I dens § 35 (vedrørende behandlingen av krav om nedsettelse av husleie) var det tale om en «rimelig markedsleie for lignende leieforhold i tilsvarende strøk.» Dessuten skulle retten ved en eventuell fastsettelse av leia ta hensyn til «eiendommens, leilighetens eller rummets beliggenhet, vedlikehold og utstyr».

Og hva er liknende avtalevilkår? Hvilke ulikheter i avtalevilkårene har lovgiveren her tenkt kan få betydning for leieprisen: ulikheter i leieperiode, oppsigelsesvern, restriksjoner på framleieretten og eventuelle andre begrensninger i leietakers disposisjonsrett? Hvordan har lovgiveren tenkt at slike ulikheter i avtalevilkårene vil slå ut prismessig? Har man en forestilling om at leieforhold som gir leietakeren svakere rettigheter enn lovens hovedregler normalt vil resultere i lavere markedsleie? Det er neppe alltid tilfelle. Vi vil for eksempel tro at markedsleia i et korttids leieforhold normalt vil være høyere enn i et tidsubestemt leieforhold.

Her er det også på sin plass å spørre om lovgiveren har vurdert om retten skal kunne vurdere en eventuell prisdifferensiering mellom ulike avtaleforhold annerledes enn det markedet gjør? Vi spør på bakgrunn av drøftingen ovenfor av de momenter som kan føre til prisdifferensiering i markedet. Et interessant, og aktuelt, spørsmål er om lovens henvisning til liknende avtalevilkår hjemler at justering av leieprisen for klausulerte boliger (eventuelt boliger i det kommunale utleiemarkedet rent generelt) fortrinnsvis bør skje med referanse til gjengs leie i dette markedet. Det vil harmonere med departementets råd til kommunene i rundskriv H-08/02 om

å bruke kostnadsdekkende leier i sine utleieboliger. Dette rådet vil imidlertid ikke kunne realiseres dersom kommunene mener leiene i deres boliger skal bestemmes av hva som er gjengs leie i det private markedet.

Så til begrepet «gjengs leie». I Boligutvalgets innstilling (NOU 2002:2, s.138) sies det at «Gjengs leie skal svare til en typisk (gjennomsnittlig) leie for tilsvarende husrom, så vel i nye som i etablerte leieforhold.» En slik tolkning, som vi også finner i forarbeidene til den nye husleieloven (NOU 1993:4), legaliserer justeringer av leien i et konkret leieforhold til et gjennomsnittlig leienivå. Hva enten slike justeringer blir gjort av partene selv, eller av rettsapparatet dersom partene ikke blir enige, forutsetter det tilgjengelig statistikk om leienivået for relevante kategorier av husrom og avtalevilkår. Slik statistikk finnes imidlertid ikke i dag. Det nærmeste man kommer et slikt statistikkgrunnlag er de husleieopplysninger SSB innhenter i forbindelse med arbeidet med utarbeidelse av konsumprisindeksen. Et utvalg på 1300 leieboere får kvartalsvis tilsendt et spørreskjema der foruten husleie også egenskaper ved boligen som hustype, byggeår, netto boareal, og antall beboelsesrom blir registrert. Det blir også spurt om leieboeren er i familie med utleier, om det er avtalt å utføre tjenester i tillegg til å betale husleie og om boligen er møblert. Resultatene brukes som nevnt i utarbeidelsen av konsumprisindeksen, og er hittil aldri publisert som nivå-tall, kun som endringstall innenfor vare- og tjenestegruppen betalt husleie, som igjen er en del av hovedgruppen bolig, lys og brensel. De observerte husleier på leiemarkedet er også grunnlaget for beregning av verdien av eieres boligkonsum i nasjonalbudsjettet.

Som et apropos til disse vurderingene skal vi merke oss at man allerede under forarbeidene til den nye loven var klar over behovet for relevant statistisk materiale. I NOU 1993:4, Lov om husleieavtaler, sies det at: «Systemet forutsetter altså at det foretas undersøkelser med sikte på å kartlegge hva som betales i sammenliknbare leieforhold; på grunnlag av dette materiale skal en så finne fram til tyngdepunktet i det etablerte leienivået sett under ett» (NOU 1993:4, s.134).

Wyller kommenterer problemene med å bestemme gjengs leie slik:

Teoretisk er denne størrelsen uproblematisk; men i praksis vil det nok lett oppstå tvister om hva som er gjengs leie i et leieforhold der tilpassning skal skje. Og forarbeidene gir begrenset veiledning mht hva man skal sammenlikne med, kombinert med en forbausende optimisme mht hvordan ordningen skal fungere i praksis (Wyller 2000, s.227).

Takstmenn, meglere og større aktører på utleiersiden vil normalt sitte inne med et inntrykk av leienivået ved *nyutleie* i ulike deler av markedet. Noen

steder, som i Oslo for eksempel, utarbeides det også periodisk statistikk over *leiekraft* etter boligtype og strøk for boliger som er lyst ledig i annonsemarkedet (i Aftenposten Aften). Det er nærliggende å anta at disse skjønnspregede inntrykkene av leienivået ved nytteleie (og data om leiekraft) blir brukt som estimater for «gjengs leie» i mangel av den type statistikk som loven langt på vei forutsetter. Dette problemkomplekset skal vi komme nærmere tilbake til i kapittel 4, hvor vi drøfter situasjonen i Oslo.

Som en oppsummering vil vi si følgende om lovens bestemmelser om leieprisvern: Loven aksepterer det leienivået som bestemmes i markedet når det gjelder nye leieforhold. Denne *markedsleien* er etter § 4-1 aldri å betrakte som urimelig. Det er bare en leie som er urimelig høy (men ikke urimelig lav) i forhold til markedsleien på avtaletidspunktet som det er forbudt å avtale. Om en avtalt leie som følge av prisfall i markedet skulle bli urimelig høy før den kan nedreguleres til gjengs leie, er den ikke ulovlig, jfr. Wyller, (2000, s.221). Loven legger imidlertid restriksjoner på hvor raskt tilpasningen til markedsleie kan skje i løpende leieforhold ved bestemmelser som tillater (men ikke påbyr) årlige indeksreguleringer, og opp- eller nedregulering av leia til gjengs leie hvert tredje år. Det er uklart hvordan sentrale begreper som gjengs leie, liknende husrom og liknende avtalevilkår skal tolkes og operasjonaliseres. Loven forutsetter som nevnt et statistikkgrunnlag som foreløpig ikke finnes.

Som et minimumstiltak for å gjøre loven mer anvendbar for partene på leiemarkedet – og beslutningsgrunnlaget i rettsapparatet bedre – bør det etableres et system som skaffer til veie oppdaterte data om leienivået i ulike deler av leiemarkedet. Å produsere slike data må være en oppgave for Statistisk sentralbyrå. De opplysninger som innhentes i forbindelse med utarbeidelsen av konsumprisindeksen synes å gi et adekvat datagrunnlag, men det kreves observasjoner av langt flere leieforhold dersom disse data skal gi pålitelig informasjon på et så lavt geografisk nivå som kreves for meningsfull anvendelse av begrepet gjengs leie.

### **3.6 Rettsorganer og kollektive partsrettigheter**

Leieboerne i leiegårdsmarkedet begynte tidlig å organisere seg og å kjempe for sine interesser inspirert – og etter modell – av arbeiderbevegelsen. Ofte var det de samme personene det dreide seg om, og i alle fall i Oslo skjedde svært mye av leieboerbevegelsens politiske aktiviteter i regi av Arbeiderpartiet (Gulbrandsen, 1980). Et sentralt moment i arbeidslivet – som også avspeiles i lovgivningen, er at partene anerkjenner hverandres rett til å

representere og inngå avtaler på kollektivets og den enkeltes vegne (kollektivavtaler). Interesstvister løses gjennom forhandlinger og mekling, etter omforente regler om prosedyre og tillatte kampmidler. Rettstvister (dvs. tvister om det foreligger brudd på arbeidslivets lover) kan løses i arbeidsretten, som er et partssammensatt rettsorgan.

På leiemarkedet for boliger kunne man tenke seg noe lignende: et tillitsmannsapparat som representerer leietakerne overfor den enkelte gårdeier, et framforhandlet landsomfattende avtaleverk som for eksempel omfatter standardkontrakter og fastsetter leienivået og prosedyrene for leieendringer, representasjon av partenes organisasjoner i partssammensatte rettsorganer og endelig partsrepresentasjon overfor de politiske myndigheter.

Et slikt system krever store og stabile organisasjoner med stor legitimitet hos dem de representerer. Slike forutsetninger har ikke vært til stede på det norske leiemarkedet, selv om vi også her har hatt en mer eller mindre sammenhengende leieboerorganisering siden 1920-tallet. Både Leieboerforeningen og Gårdeierforeningen hadde sitt organisatoriske tyngdepunkt og hovedmengden av medlemmene i Oslo. Etter hvert som innslaget av profesjonelle gårdeiere ble redusert, skiftet Gårdeierforeningen navn til Huseierforeningen, og er etter hvert blitt en organisasjon som i langt større grad representerer mer generelle boligeierinteresser, ikke minst i skatte- og avgiftsspørsmål, enn utleierinteresser. Et stadig synkende innslag av leietakere med et langsiktig perspektiv på sin status som leietakere, er antakelig ikke mindre viktig for leieboerbevegelsen politiske styrke og medlemsbasis. Her skiller vi oss fra de fleste land i Vest Europa og Norden. I Sverige bestemmes eksempelvis husleiene i leieboligmarkedet i kollektive forhandlinger mellom organisasjonene, hjemlet i «Hyresforhandlingslagen». Dette systemet avløste en offentlig-rettslig husleieregulering som gjaldt fram til 1975. I Danmark kan organisasjonene framforhandle såkalte blanketter (tilsvarende standardkontrakter) til bruk i konkrete leieforhold. Det vises her til en nærmere redegjørelse for leieboerorganisering i Sverige og Danmark i avsnitt 3.7.

Det norske systemet per i dag gir bare en svært beskjeden mulighet for partsrepresentasjon. Husleielovens kapittel 6 hjemler en rett for beboere til å velge en tillitsvalgt som kan representere dem overfor huseieren i hus der utleieren har leid ut mer enn fire boliger. I § 6-2 sies det at den tillitsvalgte skal ivareta beboernes interesser overfor utleieren, og at vedkommende kan kreve å få drøfte alle spørsmål av betydning for leietakerne i huset med utleieren. Her skal vi merke oss at det bare dreier seg om drøftingsrett, ikke forhandlingsrett. Det finnes ikke noe kollektivt avtaleverk, verken på

nasjonalt eller andre nivåer. Standardkontraktene som ulike grupper av utleiere bruker er utarbeidet av dem selv eller deres medlemsorganisasjoner. Husleielovens § 1-3 om standardvilkår omtaler imidlertid «standardvilkår som er utarbeidet etter forhandlinger mellom organisasjoner for leierne og utleierne». Partenes organisasjoner er normalt høringsinstanser i boligpolitiske spørsmål, men er ellers ikke representert i korporative organer som vi finner på andre områder i samfunnet hvor partsinteresser står mot hverandre; som i arbeidslivet, i landbruket og i fiskerisektoren.

På det rettslige området oppviser boligsektoren enkelte særorganer, i tillegg til at rettstvister på dette området også kan behandles i det ordinære rettsapparatet. Husleieloven av 1939 hjemlet etablering av husleieretter med kompetanse til å dømme i alle boligrettslige spørsmål. Det ble etablert tre slike husleieretter: den siste – Oslo husleierett – fungerte fram til 1989, da den ble nedlagt og dens arbeidsoppgaver inkorporert i byretten. Husleieretten hadde et partssammensatt dommerkollegium. I tillegg til denne retten var det husleienemnder i Oslo, Bergen og Trondheim. Deres hovedoppgave var å behandle saker etter loven om husleieregulering. I dag eksisterer bare nemndene i Oslo og Trondheim. Maksimalprisreguleringen er nå som før nevnt vedtatt avvirket, og disse nemndene har i dag få saker til behandling. Med hjemmel i den nye husleieloven, jfr. § 12-5, er det i Oslo etablert et Husleietvistutvalg. Fra 1. mars 2003 blir et slikt utvalg også etablert i Akershus. Dette utvalget fungerer både som et meklingsorgan og et partssammensatt domsorgan, jfr. nærmere omtale av dette organet i kapittel 5.

Ut over disse rettsorganene står i dag følgende rettsorganer til disposisjon for løsning av tvister (både interesse- og rettstvister) på leiemarkedet;

Voldgift – som kan brukes etter avtale mellom partene, jfr. § 12-1. Dette er et institutt som brukes svært sjelden.

Tvister om hva som er markedsleie og gjengs leie og tvister om vederlag for forbedringer kan av begge parter kreves avgjort av takstnemnd. Avgjørelse av takstnemnd kan ankes til tingretten – som også oppnevner takstnemndene, jfr. § 12-2. Takstnemnder brukes også svært sjelden i dag, etter hva vi har brakt i erfaring.

Departementet kan bestemme at reglene i § 12-2 ikke skal gjelde der det er husleietvistutvalg. Ellers kan tvister om husleieforhold generelt bringes inn for forliksrådene, og deretter til tingrettene dersom en av partene ønsker det.



Dessuten er namsmannen det aktuelle organ for iverksetting av tvangsfravikelser på grunnlag av rettskraftige dommer.

Leieboerorganiseringens betydning for rettsvern og forsvar av gruppens interesser rent allment kan belyses med noen strukturelle trekk og ved å jevnføre leieboerorganisasjonens virksomhet med virksomheten til Forbrukerombudet og Forbrukerrådet. Leieboerforeninger finner vi i de fire største byene, og disse organiserer 7000 medlemmer. I Oslo finnes det en egen forening for de som bor i de kommunale utleieboligene. Som nevnt ovenfor er de høringsinstanser for boligpolitiske utspill fra myndighetene. De nominerer partsrepresentanter i aktuelle rettsorganer, og driver en utstrakt rådgivning og veiledning av praktisk og juridisk art både til medlemmene og andre.

Det kan imidlertid se ut som forbrukermyndighetene driver en vel så omfattende virksomhet til vern for leietakernes interesser på det mer generelle plan, både når det gjelder å påvirke lovverket og for å kontrollere at lovverket blir fulgt. Dette er også den mest nærliggende instans folk kan henvende seg til ut over i landet hvor det ikke finnes leieboerforeninger – og det er de fleste steder. Forbrukerrådet har utarbeidet et forslag til standard leiekontrakt som partene på alle deler av leiemarkedet kan bruke. Forbrukerrådet hadde også merknader til lovtolkning og framgangsmåte sommeren 2002, da Oslo kommune begynte å iverksette prinsippet om gjengs leie i det kommunale utleiemarkedet. Forbrukerombudet begynte på samme tid å gjennomgå ulike utleieres standardkontrakter. Foreløpig har det resultert i merknader til både Huseiernes landsforbund og Student-samskipnaden i Oslo med krav om at deres standardkontrakter endres på flere punkter, med hjemmel i markedsføringsloven.

### **3.7 Komparativt perspektiv: leiestruktur og leieboerorganisering i Sverige og Danmark**

Våre to nordiske naboland har en annen struktur på leiemarkedet, følgelig kommer spørsmålet om leieboernes rettigheter og rettsvern i en annen stilling og kontekst. Det skyldes i første rekke at både Danmark og Sverige har store og profesjonelt drevne allmennyttige utleiesektorer som fortsatt er regulerte i en helt annen grad enn det langt mer uprofesjonelle og personlig pregede norske leiemarkedet. Særlig har den svenske leieboerorganisasjonen en sterk innflytelse og posisjon i landets boligsystem. Denne stillingen har dype historiske røtter, i første rekke forankret i tiden rundt første verdenskrig da det ble stiftet foreninger i blant annet Stockholm og

Göteborg. Avviklingen av de ekstraordinære reguleringstiltakene på boligmarkedet under krigen representerte startskuddet for en intensiv organisering av leieboerne. I 1923 stiftet en rekke av de nystartede foreningene sentralorganisasjonen *Hyresgästernas Riksförbund* med lokalforeninger i en rekke svenske byer. Danmark fikk sin tilsvarende riksorganisasjon i 1920.

Den andre verdenskrig ble viktig for den videre utviklingen av den svenske leieboerorganisasjonens rolle i landets sentraliserte, og i forhold til Norge, mer enhetlige boligpolitiske system. Norsk Leieboersamband ble til sammenlikning stiftet først i 1939, etter at Leieboerforeningen i Oslo var etablert i 1933. Krigen førte til en krisepreget situasjon også på det svenske boligmarkedet med påfølgende behov for ekstraordinære finansielle støttetiltak og leiereguleringer. I denne situasjonen ble den svenske leieboerbevegelsen ansett som tilstrekkelig veletablert til å kunne tildeles en rolle, sammen med sin motpart *Fastighetsägareförbundet*, i praktiseringen, overvåkingen og senere avviklingen av husleiereguleringen. De første etterkrigsårene representerte det endelige gjennombruddet for den offentlige boligpolitikken i Sverige, basert på statlig finansiering (grunnlagt under krigen) og kommunalt eide allmennyttige utleieboliger. Det nye systemet fikk konsekvenser for leieboerbevegelsen og ivaretagelsen av de svenske leieboernes rettsvern. Den åpne leieboerkampens tid var forbi og organisasjonen ble gradvis forvandlet fra en kamporganisasjon til en forhandlingsmaskin. Gjennom etableringen av bruksverdisystemet i 1968 (husleienivået i de kommunale utleieboligene ble retningsgivende for leienivået generelt, dvs. også i den private leiesektoren) og lovfestingen av den kollektive forhandlingsretten i løpet av 1960- og 70-tallet, ble leieboerbevegelsen permanent og systematisk integrert i den offentlige leie(boer)politikken.

Sammenlignet med den tallmessig og organisatorisk mer beskjedne norske leieboerbevegelsen, har den svenske et medlemstall på nærmere en halv million. Tilstrømningen av medlemmer var særlig sterk på 1960-tallet, og i 1972 nådde medlemstallet et toppunkt på 650 000. Av disse var riktignok nesten halvparten kollektivt tilsluttede medlemmer av det kooperative HSB, en ordning som opphørte i 1985. For øvrig er medlems-tilslutningen betydelig høyere i den allmennyttige enn i den private utleiesektoren. I 1966 ble det gjennomført en betydelig organisatorisk konsentrasjon, da de om lag 200 leieboerforeningene ble omdannet til 22 (senere 21) regionale storforeninger. Disse foreningene er igjen organisert i til sammen 200 avdelinger og ca. 3000 *kontaktkommittéer* (senere offisielt betegnet som *lokala hyresgästföreningar*). Når det dreier seg om organi-

seringsgrad virker det som den svenske leieboerbevegelsen inntar en ganske unik posisjon i internasjonal sammenheng. Bare den tyske kan tilnærmedesvis konkurrere i så måte.

Den danske leieboerbevegelsen har ikke samme posisjon og styrke i det offentlige boligpolitiske systemet som den svenske, men må likevel sies å ha større innflytelse på den offentlige boligpolitikken enn hva tilfellet er i Norge. Det er blant annet en konsekvens av at danskene i stor grad har knyttet boligpolitikken til de *almene boligorganisationer* (i dag utgjør sektoren ca. 20 prosent av den danske boligmassen) som oppfører og forvalter utleieboliger, men der beboerne har en utstrakt medrårerett (det danske beboerdemokrati) som på mange måter kan minne om det vi finner i det norske boligsamvirket. Følgelig har den danske leieboerbevegelsen en noe annen karakter enn den svenske, et forhold som opprinnelig stammer fra dens historiske utspring i den danske andelsbevegelsen i tiden rundt forrige århundreskifte. Blant annet har denne posisjonen ført til at danske leieboere kan være med på å forhandle fram såkalte blanketter (tilsvarende standardkontrakter) til bruk i bestemte leieforhold.

# 4 Oslo – fortsatt et særtilfelle?

## 4.1 Leiemarkedets struktur

Vi har i tabell 2.1 påvist den store forskjellen som tidligere hersket mellom Oslo og resten av landet. Mens Oslo rundt første verdenskrig var leieboerens by, har leieboerandelen i årene som fulgte sunket klart mer i Oslo enn i landet for øvrig. Forskjellene mellom Oslo og resten av landet er derfor ikke lenger så markerte, selv om leieboerandelen i 1990-åra steg litt mer i Oslo enn i landet for øvrig. Den forskjell som vi tidligere har påvist ved hjelp av folketellingsdata (tabell 2.1), framkommer for øvrig ikke ved bruk av data fra den siste levekårsundersøkelsen (tabell 4.1). Siden dette er en utvalgsundersøkelse med feilmarginer, er den mest korrekte kommentar til tabell 4.1 at leieboerandelen er den samme i Oslo som i resten av landet. Det er samtidig ingen grunn til å tvile på riktigheten av folketellingen, slik at avviket må skyldes at ulikheter i responsrate i utvalgsundersøkelsen er korrelert med disposisjonsform. Det er god grunn til å tro at svarprosenten i intervjuundersøkelser er lav blant de eldste aldersgrupper. I denne gruppen er samtidig leieboerandelen noe høyere enn blant de yngre. En slik effekt skulle imidlertid gjelde i landet som helhet. En annen gruppe som antas å ha lavere svarprosent i surveyundersøkelser enn gjennomsnittet, er innvandrere. Disse er sterkt overrepresentert i Oslo, og har samtidig, i følge siste folke- og bolig telling, en klart høyere leieboerandel enn den etnisk norske befolkning. Av Oslos befolkning med såkalt landbakgrunn fra Norge bodde 21 prosent i hushold som leide boligen. Av byens befolkning med landbakgrunn fra ikke-vestlige land bodde 42 prosent i hushold som leide boligen.

Det som i dag først og fremst skiller Oslo fra resten av landet med hensyn til disposisjonsform, er balansen mellom selveiere og andelseiere. I Oslo er de to disposisjonsformer like sterkt representert. I resten av landet er det massive flertall av boligeiere individuelle selveiere.

*Tabell 4.1. Disposisjonsforhold til bolig i Norge utenom Oslo og i Oslo. Kilde: Levekårsundersøkelsen i 2001 med tilleggsutvalg for Oslo, veid som husholdsdata*

	Norge utenom Oslo	Oslo
<b>Selveier</b>	64 %	38 %
<b>Andelseier</b>	10 %	37 %
<b>Leieboer</b>	26 %	24 %

Med hensyn til hustype avspeiler leiemarkedene, både i Oslo og resten av landet, den fysiske utforming av den samlede boligmasse. I 2001 bodde 65 prosent av leieboerne i Oslo i det som i siste folke- og bolig telling er klassifisert som store hus med mange boliger, i resten av landet var denne andelen 21 prosent. I Oslo bodde 20 prosent av leieboerne i enebolig, mens tilsvarende prosentandel blant leieboere i resten av landet var 53. Boliger som leies er imidlertid av klart mindre størrelse enn boliger som bebos av eier. Det leies også gjennomgående mindre boliger i Oslo enn ellers. Andelen som leier ett eller to rom er 70 prosent i Oslo mot 52 prosent i landet ellers (tabell 4.2). Flertallet finner likevel at boligen er av passende størrelse. Både i Oslo og landet ellers mener ca. 70 prosent av leieboerne at boligen er passe stor.

*Tabell 4.2. Leieboere i Oslo og resten av landet etter hvor stor bolig som leies. Kilde LU 2001*

	<b>Ett rom</b>	<b>To rom</b>	<b>Tre rom</b>	<b>Fire rom</b>	<b>Fem rom eller mer</b>
<b>Oslo</b>	29 %	41 %	19 %	7 %	5 %
<b>Resten av Norge</b>	15 %	37 %	25 %	12 %	11 %

I tabell 4.3 er utleiemarkedet fordelt etter type utleier. Denne tabellen, som er basert på levekårsundersøkelsen fra 2001, viser påfallende stor likhet mellom Oslo og landet for øvrig. Ved bruk av data fra boforholdsundersøkelsene i 1988 og 1995 har Nordvik (2002) påvist at såkalt profesjonell utleie er klart mer utbredt i Oslo enn både i Akershus og i landet for øvrig. Samtidig påviste han en reduksjon av denne kategorien fra 1988 til 1995. Noen tilsvarende forskjell mellom Oslo og resten av landet lar seg ikke påvise ved hjelp av levekårsundersøkelsen fra 2001. I den grad profesjonell utleie skjuler seg bak kategorien «privat gårdeier eller gårdsselskap», så er denne kategorien i 2001 like sterkt representert i Oslo som i resten av landet

*Tabell 4.3 Leieboere i Oslo og resten av landet fordelt etter hvem som eier boligen Kilde: LU 2001*

	<b>Oslo</b>	<b>Resten av landet</b>
<b>Kommunen</b>	10 %	11 %
<b>Stat, fylke</b>	1 %	3 %
<b>Stiftelse</b>	3 %	3 %
<b>Bedrift - Organisasjon</b>	8 %	6 %
<b>Privat gårdeier, selskap</b>	23 %	22 %
<b>Andelseier</b>	3 %	1 %
<b>Slekt/Venner</b>	18 %	21 %
<b>Annen privatperson</b>	35 %	32 %
<b>Andre</b>	-	2 %

Vi har tidligere, både i kommentarene til tabell 2.3 og tabell 2.29, drøftet i hvilken grad det faktisk har skjedd en økning av profesjonell utleie, eller om den økningen vi har registrert kan ha rent metodologiske forklaringer. Tabell 4.4 viser den informasjon vi har funnet i siste folke- og bolig telling om eierne av de boligene som leies ut. Man skulle forvente at profesjonell utleie er representert av boligselskap, og i så henseende er profesjonell utleie mer vanlig i Oslo enn i landet for øvrig. Med mulig forbehold om at profesjonell utleie i form av en-mannsforetak er mer utbredt utenfor enn i Oslo, tyder folketellingsdata på at det er en forskjell med hensyn til profesjonell utleie som ikke viser seg i den nyeste levekårsundersøkelsen. Men dersom dette er riktig, må det også være en tendens til at leieboere utenfor Oslo noe oftere nå enn bare for få år siden, plasserer den person de leier hos i kategorien «privat gårdeier».

Sammenliknet med tabell 4.3 finner vi for øvrig i tabell 4.4 en noe høyere andel med kommunal eier, men dette kan skyldes at grupper som normalt er underrepresentert i surveyundersøkelser, er overrepresentert i kommunale utleieboliger. Vi skal ellers merke oss at utleie gjennom kommunen er nøyaktig like mye utbredt i Oslo som i resten av landet.

*Tabell 4.4 Husholdninger som leier bolig fordelt etter hvem som eier boligen. Oslo og resten av landet. Kilde: SSB: FOB 2001*

	Oslo	Resten av landet
<b>Leier av privatperson</b>	46,9 %	57,4 %
<b>Leier av boligselskap</b>	21,2 %	8,3 %
<b>Leier av kommunen</b>	16,2 %	16,1 %
<b>Leier tjenestebolig</b>	5,3 %	4,1 %
<b>Leier på andre vilkår</b>	10,3 %	14,1 %
<b>Antall:</b>	(78 676)	(379 193)

Det er nærmest umulig å spore endringer i leiemarkedet ved hjelp av folketellingsdata, ettersom de innhentede og publiserte opplysninger om leiere stort sett er ulike ved de ulike tellinger. Det eneste som kan sammenliknes er innslaget av tjenesteboliger. Slike leieforhold er sterkt redusert, både i Oslo og i landet ellers. I 1990 utgjorde tjenesteboliger 16,4 prosent av utleieforhold i Oslo, og 13,8 prosent i landet som helhet. I 2001 var tallene redusert til henholdsvis 5,3 og 4,1 prosent.

## 4.2 Etterspørselen på leiemarkedet

Over tid har leieboergruppen i Oslo endret karakter hva angår sosio-demografiske egenskaper. På slutten av 1970-tallet skilte Oslos leieboere seg fra byens eiere med en markert sterkere representasjon blant de yngste og de eldste. På slutten av 1980-tallet var dette forholdet endret ved at den gamle leieboergenerasjon allerede hadde dødd ut, eller var i ferd med å gjøre det. Oslos leieboere var, ut fra sosio-demografiske kriterier, på dette tidspunkt blitt langt mer lik eierne, selv om de yngste fortsatt var klart overrepresentert blant leieboerne (Gulbrandsen 1989).

Oslos leieboere er i dag igjen blitt mer ulike eierne ved i økende grad å være dominert av gruppen yngre enslige (tabell 4.5 og tabell 4.6). Leiemarkedet i Oslo skiller seg imidlertid ikke i nevneverdig grad fra leiemarkedet ellers i landet. Til forskjell fra 1970-tallet, da den eldre generasjon av «livstids-leieboere» fortsatt preget Oslos leiemarked, er innslaget av eldre leieboere i dag større utenfor enn innenfor Oslos grenser.

*Tabell 4.5 Aldersfordeling blant leieboere (intervjuperson) i og utenfor Oslo, sammenliknet med aldersfordelingen for alle hushold i og utenfor Oslo. Kilde: LU 2001*

	<b>Leieboere Oslo</b>	<b>Leieboere Resten av Norge</b>	<b>Alle hushold Oslo</b>	<b>Alle hushold Resten av Norge</b>
<b>Under 30 år</b>	52 %	50 %	26 %	22 %
<b>30–39 år</b>	26 %	21 %	31 %	24 %
<b>40–49 år</b>	10 %	10 %	18 %	21 %
<b>50–69 år</b>	6 %	4 %	13 %	14 %
<b>70 år eller mer</b>	6 %	16 %	13 %	19 %

*Tabell 4.6. Leieboere i Oslo og i resten av landet, samt alle hushold i Oslo og i resten av landet fordelt etter familiefase. Kilde: LU 2001*

	<b>Leieboere Oslo</b>	<b>Leieboere Resten av Norge</b>	<b>Alle hushold Oslo</b>	<b>Alle hushold Resten av Norge</b>
<b>Enslige under 45 år</b>	54 %	48 %	29 %	19 %
<b>Par under 45 år uten barn</b>	14 %	11 %	11 %	8 %
<b>Enslig forsørger</b>	4 %	8 %	3 %	5 %
<b>Par med barn under 20 år</b>	7 %	8 %	18 %	25 %
<b>Par over 44 år uten barn</b>	4 %	5 %	15 %	22 %
<b>Enslige over 44 år</b>	17 %	20 %	23 %	21 %

I følge folketellingen i 1990 var 69 prosent av leieboerne i Oslo en-personshushold. I resten av landet var andelen 54 prosent. Sammenholdt med andel enslige leieboere fra tabell 4.6, som viser henholdsvis 71 prosent enslige i Oslo og 68 prosent i resten av landet, synes det å ha skjedd en endring mot større likhet mellom Oslo og resten av landet.

Det er altså særlig yngre, enslige mennesker som etterspør leid bolig, både i Oslo og landet ellers. I Oslo, som i landet ellers, har leieboere bodd kort tid i boligen (tabell 4.7), og få har planer om at leieforholdet skal bli av lang varighet (tabell 4.8).

*Tabell 4.7 Botid i boligen (registrert som innflyttingsår) for leieboere i Oslo og i resten av landet. Kilde: LU 2001*

	2001	2000	1999	1998	1997	1990-96	Før 1990
<b>Oslo</b>	28 %	23 %	16 %	7 %	8 %	12 %	6 %
<b>Resten av landet</b>	37 %	16 %	11 %	10 %	3 %	14 %	9 %

*Tabell 4.8 Videre flytteplaner for leieboere i Oslo og resten av landet (Spørsmål: Hvilke av de følgende utsagn om flytting passer best for din situasjon?) Kilde: LU 2001*

	Oslo	Resten av landet
<b>Har klare flytteplaner</b>	19 %	18 %
<b>Regner med å flytte innen 3 år</b>	42 %	33 %
<b>Regner med å bo her i minst 3 år til</b>	9 %	6 %
<b>Har ingen planer</b>	25 %	32 %
<b>Regner med å bo her resten av livet</b>	6 %	11 %
<b>Vet ikke</b>	-	1 %

### 4.3 Markedstyper: samlokalisering og prisdannelse

Oslo er landets mest sentrale pressområde. Her vil vi normalt finne de høyeste priser på bolig- og eiendomsmarkedene. Dette gjenspeiler seg også i husleienivået på leiemarkedet. Både innen Oslo og innen Oslo-Akershus-regionen er det en markert prisdifferensiering med de høyeste leiepriser i Oslos sentrale og vestlige områder.

Oslo har også den største andelen av de boligene i det private utleiemarkedet som ennå er underlagt maksimalprisregulering, selv om antallet av slike leiligheter er klart mindre enn de tall det hittil har vært vanlig å operere med.



I Oslo er alle typene tilbydere på leiemarkedet representert lokalt. Dette betyr at leiemarkedet i Oslo er mer differensiert og kan oppvise et mer variert tilbud enn noe annet lokalt boligmarked i Norge. Presset i markedet tilsier samtidig et høyt leienivå. Omfanget av boliger på ekstra- og sokkelboligmarkedet skulle tilsi at prisstigningen på de andre leiemarkedene i byen skulle dempes. Vi vet imidlertid ikke om utleiehyppigheten på disse markedene er større i Oslo enn i landet for øvrig.

I urbane vekstområder oppstår det under oppgangskonjunkturer ofte misforhold mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedene fordi boligbyggingen ikke holder tritt med tilstrømmingen av folk. I slike perioder med generelt stort etterspørselspress og et boligtilbud som på kort sikt er gitt, vil en del av de minst betalingsdyktige rette sin etterspørsel mot mindre attraktive botilbud/delmarkeder. Slike prosesser vil redusere prisstigningen på de mest attraktive boligene og gi høyere pris på de mindre attraktive. Under slike betingelser kan folk med dårlig betalingsevne bli presset ut av boligmarkedet, eller i alle fall over i svært dårlige boforhold. Argumentet for å etablere offentlig leieregulering og offentlige leiemarkeder, som ikke tillemper markedspris, er blant annet at deler av leiemarkedet for de vanskeligst stilte skal skjermes for slike prosesser.

Nordvik (2002) presenterer data om husleieutvikling i Oslo fra midt på 1980-tallet, basert på tilbudsannonser i Aftenposten. Prisene steg fram til 1988, falt fram til 1991 og steg fram til utgangen av 2000. Fra bunnen tidlig på 1990-tallet, ble leieprisene omtrent doblet i løpende kroner fram til 2000. Leieprisene synes altså å følge prisutviklingen på eiermarkedet. I det aller siste har det vært flere reportasjer i pressen om prisfall og ledighet på Oslos leiemarked, sist i Dagsavisen 2. januar 2003.

Fra og med slutten av 1990-tallet har Oslo kommunes Boligvirke-middeletat produsert statistikk om leiepriser basert på priskrav i tilbudsannonser. Vi har referert til resultatene fra disse undersøkelsene tidligere, og kort nevnt at de husleiekravene som fremsettes i tilbudsannonsene synes å være klart høyere enn de leieprisene som avdekkes gjennom representative intervjuundersøkelser. Hovedsiktemålet for tabell 4.9 er å sammenlikne leienivået i Oslo med leienivået i resten av landet. Som vi ser er leienivået klart høyere i Oslo enn landet for øvrig. Det er her ikke kontrollert for standard og størrelse, men som vist i tabell 4.2 var det en tendens til at de utleide boligene i Oslo hadde færre rom enn de boliger som var leiet andre steder i Norge. Dette indikerer at for eksempel ulikheten i leiepris per kvadratmeter sannsynligvis vil være større enn ulikhetene som vises i tabell 4.9.

Tabell 4.9 Husleienivå per måned i Oslo og resten av landet. Øvre grenseverdier for deciler. Kilde: LU 2001

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
<b>Oslo</b>	2000	2650	3000	3500	4200	4900	5500	6500	8000
<b>Resten av landet</b>	1650	2000	2500	2900	3010	3500	3800	4200	5000

#### 4.4 Markedets funksjonsmåter

Tabell 4.10 gir oss informasjon om hvordan leiemarkedene fungerer. I Oslo er det litt mer vanlig å skaffe seg, eller leie ut bolig, ved å bruke annonser. Ellers er det også her stor likhet med hensyn til hvilke formidlingskanaler som benyttes. Vi bør merke oss at omtrent halvparten av de som bor til leie har fått hjelp av venner, kjente eller slektninger til å skaffe seg boligen. Heller ikke her er det noen forskjell mellom Oslo og landet ellers. Det kan legges til at både i Oslo og i resten av landet er det kun én prosent av leieboerne som sier at de har bodd i boligen siden de ble født og som nå eventuelt har overtatt noe som i sin tid var deres barndomshjem. Flere enn de som er «født i» boligen kan likevel selvsagt ha arvet. Den lave andelen er ikke særlig overraskende tatt i betraktning både den korte varigheten av leiekontraktene, og husleielovens bestemmelser om «arverett».

Tabell 4.10 Anskaffelsesmåte for leieboere i Oslo og landet ellers. Kilde: LU 2001

	Oslo	Resten av landet
<b>Eiendomsmekler/advokat</b>	2 %	1 %
<b>Annonser eller svare på annonse</b>	31 %	23 %
<b>Gjennom arbeidsgiver</b>	6 %	5 %
<b>Offentlig boligformidling</b>	8 %	8 %
<b>Ved hjelp av slektninger</b>	19 %	19 %
<b>Ved hjelp av venner eller kjente</b>	28 %	29 %
<b>Andre måter</b>	6 %	14 %

Leieforholdene i Oslo er også i større grad enn i resten av landet formalisert gjennom kontrakter. I Oslo er det oftere brukt kontrakter med tidsavgrenset leieperiode (tabell 4.11). Noe overraskende synes det som om de helt korte kontraktene (to år og kortere) er vanligere utenfor enn i Oslo, dersom det først er inngått tidsavgrenset kontrakt om leieforholdet (tabell 4.12). Merk i

den forbindelse at fordelingene i tabell 4.12 gjelder de 46 prosent (Oslo) og 20 prosent (i resten av landet) som har en avtale som gjelder for en tidsavgrenset periode.

*Tabell 4.11 Leieboere i Oslo og i resten av landet etter kontraktstype. Kilde: LU 2001*

	Oslo	Resten av landet
<b>Ikke leiekontrakt eller avtale</b>	17 %	29 %
<b>For en tidsavgrenset periode</b>	46 %	20 %
<b>Ikke for bestemt periode</b>	36 %	51 %

*Tabell 4.12 Leieboere med tidsbegrenset kontrakt i Oslo og i resten av landet. Varigheten av kontrakten. Kilde: LU 2001*

	Oslo	Resten av landet
<b>Under ett år</b>	5 %	11 %
<b>Ett år</b>	30 %	41 %
<b>To år</b>	8 %	12 %
<b>Tre år</b>	40 %	23 %
<b>Fire år</b>	2 %	1 %
<b>Fem år</b>	2 %	4 %
<b>Mer enn fem år</b>	3 %	6 %

I Oslo svarer 23 prosent av de som har en avtale (med eller uten tidsbegrensning) at avtalen tidligere er blitt forlenget. Tilsvarende andel i resten av landet er 7 prosent.

## 4.5 Offentlige leiemarkeder i Oslo

Som landets eneste storby, og som en universitets- og høyskoleby, finner vi i Oslo en stor konsentrasjon av folk som har spesielle boligbehov, og som i mange tilfelle vil måtte defineres som vanskeligstilte. Dette representerer et vedvarende press på boligmarkedet og samtidig behov for spesialboliger og boliger til vanskeligstilte. Dette er en etterspørsel som vanskelig kan dekkes uten gjennom offentlig inngripen, selv om karakteren av de offentlige inngrepene er, og bør være, svært forskjellig overfor disse to hovedtyper av problemer.

Vi står her overfor grupper som det er vanskelig å kartlegge gjennom for eksempel SSB's representative utvalgsundersøkelser, dels fordi det er grupper som tradisjonelt har lav responsrate, dels fordi mange, for eksempel studenter, offisielt er bostedsregistrert et annet sted i Norge.

I følge levekårsundersøkelsen fra 2001 utgjør trygdebolig, omsorgsbolig eller aldersbolig kun to prosent av leieforholdene i Oslo, mot fire ellers i landet. Utenom Oslo kommer også kårbolig inn i bildet. Slike boliger utgjør fem prosent av de utleide boligene utenfor Oslo. I Oslo er, i følge et annet spørsmål i samme undersøkelse, fem prosent av utleieboligene forbeholdt spesielle grupper. I landet ellers er andelen to prosent. Tallene for Oslo er her opplagt for lave, fordi alene studentboligene er langt flere enn hva dette tallet skulle tilsi. Studentsamskipnaden i Oslo disponerer 5500 boenheter, mens tilsvarende organisasjon for høyskolene i Oslo- og Akershus disponerer 1300 boliger, hovedtyngden av disse er lokalisert til i Oslo. I følge SSB's spesielle studentundersøkelse i tilknytning til siste folke- og boligstilling, bodde 18,8 prosent av studentene i Oslo til leie på såkalte andre vilkår, noe som i følge SSB i hovedsak er leie gjennom studentsamskipnader. Dette representerer imidlertid i absolutte tall godt under halvparten av antall boliger de to samskipnadene tilbyr. Det store avviket kan skyldes to ting. Enten bebos flertallet av samskipnadenes boliger av personer som ikke oppfyller tellingens studentdefinisjon (søkt utdanningsstipend i 2001 og samtidig registrert å være i utdanning innenfor Norges grenser høsten 2001). Eller så har studenter som bor i studentboliger også i stor utstrekning krysset av for kategorien «leie av boligselskap». Denne kategorien dekker 16,3 prosent av studenter i Oslo som ikke bor i barndomshjemmet. Dersom vi slår disse to kategoriene sammen, blir det likevel en manko på mellom 1000 og 1500 sett i relasjon til det antall boliger som samskipnadene tilbyr. Bare 1,4 prosent av studentene leier av kommunen.

Oslo kommune er en utleier av betydelig størrelse. Kommunen, representert ved Oslo kommunale boligbedrift, har de siste to åra vært inne i en prosess mot å innføre gjengs leie. Dette har gjennomgående skapt betydelige leieøkninger, både med sannsynlige overveltingseffekter og store problemer for leieboere som ikke er kvalifisert for noen av de eksisterende støtteordninger. Vi viser i den forbindelse til vår tidligere drøfting av problemer og prinsipper ved leieprisfastsettelse ut fra gjengs leie. I følge styreleder i Boligbedriften skal kriteriene for gjengs leie føre til at det fastsettes leier som normalt ligger 20–30 prosent under markedsleie (se Oslo/Nå, informasjonsavis fra Oslo Kommune, oktober 2002). Vi vet ikke hvor langt den kommunale boligbedrift har kommet med sin taksering med tanke på overgang til gjengs leie, men den siste leieprisstatistikk over alle boliger som Boligbedriften disponerer (Oslo Kommune 2002b), avdekker leier som synes å ligge på samme nivå som i

levekårsundersøkelsen fra 2001. Det skal tas alle mulige forbehold for store feilmarginer ved en utvalgsundersøkelse av leieboere i Oslo, men tallene som er presentert i tabell 4.13, bør være et varsel om at Oslo Kommune kan stå i fare for å bli prisledende på leiemarkedet. I den grad leiepriskravene i annonser legges til grunn for fastsettelse av gjengs leie, synes faren å være stor for at leiefastsettelse ut fra antatt markedsleie i det strøk den kommunale boligen ligger, i mange tilfelle fører til en leie som ligger klart over gjennomsnittlig (gjengs) leie for den kategori leiligheter det er tale om i det konkrete tilfelle.

*Tabell 4.13. Sammenlikning av husleie per måned etter antall rom: De husleiene som oppgis i levekårsundersøkelsen høsten 2001, leiepriskrav i tilbudsannonser og faktisk husleie for boliger i Oslo Kommunes Boligbedrift*

	Ett rom	To rom	Tre rom
<b>Levekår 2001. Oslo-utvalget (median)</b>	3000	4800	5850
<b>Priskrav i tilbudsannonser 2002 (gj. snitt)</b>	5813	7729	10086
<b>Leie i kommunale boliger 2002 (gj. snitt)</b>	2939	4088	5893

## 4.6 Oslo – ikke lenger noe særtilfelle?

Gjennomgangen i kapittel 4 viser at Oslo ikke lenger er noe særtilfelle med hensyn til strukturen på leiemarkedet. Med hensyn til disposisjonsformer er Oslo et særtilfelle ut fra sitt store innslag av andelsleiligheter i forhold til selveierboliger, men både markedsmessig og juridisk blir de to disposisjonsformene stadig mer like.

Oslo har fortsatt sitt særpreg i form av markedets absolutte størrelse. Alle utleierkategorier er representert i tallmessig stort omfang innenfor relativt trange geografiske rammer. Sammen med stor innflytting av ungdom får området også et særpreg i form av høy pris, både på eierboligmarkedet og leiemarkedet. Vi har tidligere satt søkelyset på en utsatt gruppe på leiemarkedet: enslige mennesker midt i livet som ikke makter å ta skrittet over i eiermarkedet. Ikke minst fordi disse er overrepresentert i Oslo, sammen med yngre mennesker, må de konkurrere på boligmarkedet sammen med unge som danner par og familier og disponerer to inntekter. Deres muligheter til å komme ut av leiemarkedet svekkes derfor sannsynligvis ytterligere ved eksponering for et markedssegment der etterspørselen er stor og prisene høye.

Det er også andre problemer som er særskilte for Oslo, dels ved at området har en spesiell tiltrekningskraft, dels ved konsentrasjon av mennesker med store og sammensatte hjelpebehov – også på boligmarkedet. Det kan for eksempel være et unormalt stort innslag av bostedsløse, og av mennesker med spesielle sosiale eller medisinske problemer som krever tiltak fra det sosiale hjelpeapparatet. Vi kan også nevne sosio-geografiske differensieringsprosesser med sosial segregering som nærliggende konsekvens. Disse problemer er ikke minst relevante for kommunens rolle som boligeier og utleier.

# 5 Husleietvistutvalget: saker og saksbehandling

## 5.1 Forsøksordningens bakgrunn

Husleietvistutvalget (HTU) for Oslo startet sin virksomhet 2. mars 2001. HTU er et partssammensatt utvalg med partsrepresentasjon fra Norges Leieboerforbund og Huseiernes landsforbund. Husleietvistutvalget er underlagt midlertidig forskrift om husleietvalg fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet den 28. september 2000 med hjemmel i husleieloven av 26. mars 1999 nr. 17 § 12-5. Utvalgets virkeområde gjelder behandling av tvister om leie av bolig i Oslo som omfattes av husleielovene fra 1939 og 1999. Husleielovens § 12-5 gir Kommunal- og regionaldepartementet hjemmel til å opprette partssammensatte utvalg for å behandle tvister etter husleieloven (Husleietvistutvalg). I første omgang ble det bestemt å starte en forsøksordning over tre år med husleietvistutvalg for Akershus og Oslo. Utvalg for Akershus blir etablert i mars 2003.

Etableringen av Husleietvistutvalget må ses i sammenheng med den nye husleielovgivningen. Inntil 1990-tallet hadde husleieloven av 1939 bare blitt revidert på en måte som kan kalles gjennomgripende ved én eneste anledning, i 1969. Etter hvert som leiemarkedet gjennomgikk betydelige endringer (Se kapittel 2 om leiemarkedets struktur og dets endring) i årene som fulgte, ble det i 1990 nedsatt et utvalg til å utrede behovet for ny lovgivning, eventuelt utarbeide forslag til nye lovregler. Det nye lovutkastet ble sanksjonert som lov om husleieavtaler (husleieloven) av 26. mars 1999 og trådte i kraft 1. januar 2000. I første rekke innebærer den nye loven en modernisering av gjeldende rett i husleieforhold. En viktig endring var opphevelsen av maksimalprisreguleringen av husleier fra årene før krigen som fulgte av kapittel II i husleiereguleringsloven. Etter en lengre debatt vedtok Stortinget å avvikle prisreguleringen over en periode på ti år.

Et sentralt punkt i Husleietvistutvalgets mandat dreide seg om å prøve ut ordninger som kan gi en rask og betryggende løsning av konflikter i husleieforhold. Inntil 1989 fantes det for øvrig for Oslos vedkommende en særdomstol for slike tvister, Oslo Husleierett. En grunn til at denne spesialdomstolen ble nedlagt var nok at staten ikke lenger ville være med på å dekke deler av utgiftene for den kommunale særdomstolen. Erfaringene med denne rettsinstansen ser i all hovedsak ut til å ha vært gode, og det

virker å ha vært et ønske om å reetablere en instans som kunne fortsette arbeidet med å løse konflikter omkring husleieforhold i hovedstaden. Blant annet hevdet både Forbrukerrådet og Norges Leieboerforbund at Oslo Husleierett ikke burde vært nedlagt. Også uttalelser fra Huseiernes Landsforbund og Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) pekte i retning av et behov for alternative organer for å løse tvister av denne karakter. Det nye Husleietvistutvalget var i stor grad ment å overta Oslo Husleieretts tidligere rolle i behandlingen av konflikter omkring leieforhold til bolig.

Da Husleietvistutvalget ble opprettet stod særlig følgende aspekt i fokus: Husleietvister var i de aller fleste tilfeller små – noe som hang sammen med det norske utleiemarkedets særpreg med små, personlige og uprofesjonelle utleieforhold – og krevde raske avgjørelser. I forhold til de aktuelle kravenes størrelse ville en saksgang innenfor domstolsinstansjonen bli både tids- og kostnadskrevende, i tillegg til lange ventetider. Å sikre en rask, effektiv saksbehandling ville kunne tilfredsstillende kravene til forutsigbarhet og på denne måten styrke rettsvernet for leieboere i konfliktsituasjoner. Det er likevel grunn til å understreke at Husleietvistutvalgets funksjon var å løse eventuelle konflikter gjennom megling, og at det i så måte ikke er ensidig innrettet mot å ivareta den ene partens – leietakerens – rettsvern. Dette ville for så vidt heller ikke vært tilfelle med konfliktløsning ved dom. Meglingen i HTU har imidlertid som målsetting å komme frem til gode løsninger (kompromisser), hvor ingen av partene behøver å føle seg entydig som taper.

## 5.2 Utvalgets kompetanseområde

Husleietvistutvalget skal bare behandle tvister mellom leier og utleier av bolig. Tvister omkring leie av lokaler og ferieboliger samt mellom seksjonssameiere i henhold til eierseksjonsloven faller utenfor utvalgets mandat. Det samme gjelder andelseiere i borettslag. Utvalget kan ikke behandle andre tvister mellom partene enn de som er knyttet til selve leieavtalen, et prinsipp som også ble lagt til grunn for saksbehandlingen i Oslo Husleierett. I likhet med husleieretten har Husleietvistutvalget fått erfare at en slik grensedragning kan medføre vanskeligheter. I bestemte tilfeller kan utvalget med utgangspunkt i klagens opplysninger trekke den konklusjon at saken faller utenfor dets kompetanseområde. Spørsmål om saklig kompetanse kan imidlertid også oppstå etter mottatt tilsvarende, eller under selve meglingen og den endelige avgjørelsen. Av Husleietvistutvalgets årsberetning for 2001 fremgår det at mange av de muntlige og skriftlige henvendelsene som utvalget mottok i løpet av året dreide seg om juridisk rådgivning til den ene parten, såkalte rettsråd. I disse tilfellene la



utvalget vekt på å veilede og informere publikum om ordlyden i husleielovens regler og hvordan de skal tolkes. I beretningen understrekes det at arbeidet med å skille mellom generell veiledning og den juridiske rådgivning eller vurdering som parten har behov for forut for eller parallelt med en eventuell tvistesak, medfører en komplisert balansegang.

### 5.3 Arbeidsmetoden

Klage eller begjæring om tvisteløsning kan fremsettes av utleier eller leietaker. Når klage og tilsvare er innkommet og saken vurderes som tilstrekkelig opplyst, innkalles partene til meglingsmøte som ledes av en av tvisteløserne – sakslederen. Meglingsformen som praktiseres i Husleieutvalget ligner i hovedtrekkene den form som brukes i forbindelse med rettsmegling. Metoden betegnes som interessebasert og er forholdsvis ny i norsk sammenheng, men langt mer utbredt i USA hvor den også i sin tid ble utarbeidet ved Harvard-universitetet. Husleietvistutvalget legger stor vekt på nettopp denne metoden i sin virksomhet. Denne prioriteringen henger sammen med at en slik meglingsform representerer den raskeste og mest effektive metoden med henblikk på kostnader, men også når det gjelder å komme frem til bedre løsninger. Det gjelder så vel for de enkelte parter som det offentlige.

Erfaringene fra utvalgets virksomhet til nå peker også klart i retning av at metoden fører til gode og akseptable resultater, særlig sammenlignet med en dom der en part vinner og den andre taper. Selve meglingsprosessen foregår for lukkede dører, sakslederen er underlagt taushetsplikt og det er ikke innsynsrett i de sakene som avsluttes ved meglingsprosessen. Hvis partene derimot ikke ønsker meglingsprosessen eller at forlik ikke lar seg oppnå, går saken videre til avgjørelse i det partssammensatte utvalget. I slike tilfeller utvides Husleietvistutvalget med to partsrepresentanter nominert av henholdsvis Norges Leieboerforbund og Huseiernes Landsforbund, i tillegg til tvisteløseren som er saksleder. Avgjørelsen treffes deretter på grunnlag av en juridisk vurdering av tvisten som holdes innen rammene av partenes påstander. Husleietvistutvalgets avgjørelser kan bringes inn for tingretten. Oslo tingrett skal varsle Husleietvistutvalget om de saker som bringes inn, men denne rutinen er ikke innarbeidet ved tingretten, noe som kan skyldes at utvalget er nyopprettet og at det partssammensatte utvalget avgjorde forholdsvis få saker i 2001, foruten at nesten ingen (bare et par) saker er brakt videre til tingretten.

## 5.4 Antall saker og deres karakter

I tidsrommet fra 2. mars 2001 og frem til 22. november 2002 har det kommet inn i alt 134 begjæringer om tvisteløsning. I tillegg til disse sakene har det innløpt en del henvendelser som ikke er blitt behandlet som tvister, primært fordi de har blitt ansett å ligge utenfor utvalgets kompetanseområde. Behandlingen av de 134 sakene kan klassifiseres etter følgende resultater: 4 er avvist ved formelt vedtak, 88 er blitt løst gjennom forlik, 23 er avgjort etter behandling i det partssammensatte utvalget, fire er trukket fra klagerens side og én av de avgjorte sakene er brakt inn for byretten. Per 22. november 2002 er 15 saker under fortsatt behandling. De 134 sakene er klassifisert etter følgende typebetegnelser: 55 gjaldt forhold knyttet til oppsigelse av leieforhold, 31 dreide seg om tvister i forbindelse med opphør av leieforholdet, i første rekke om frigivelse av depositum. 23 saker gjaldt tvist om husleien, mens de resterende 25 er plassert under kategorien «diverse andre typer uenighet.» Av de 134 sakene er 82 brakt inn for Husleietvistutvalget av utleier, men leietaker står for de øvrige 52. At utleierne har brakt inn flere saker enn leietakerne skyldes blant annet at den nye husleieloven har snudd søksmålsbyrden i oppsigelsessaker til utleiersiden.

I praktisk talt alle sakene var det skrevet og inngått husleiekontrakt. Saksbehandlerne ved HTU gir imidlertid uttrykk for at leietakerne gjennomgående har lite kjennskap til hvilke rettighetene de har, og hvilke virkninger ulike bestemmelser kan ha. Dette gjelder blant annet den nye husleielovens bestemmelse om minst tre års varighet på leiekontrakten (i forarbeidene til loven ble det foreslått fem år). Tidsavgrensede leieforhold er etter loven uoppsigelige i kontraktsperioden dersom ikke annet er avtalt mellom partene. Denne bestemmelsen virker i mange sammenhenger overraskende på leietakerne når de vil ut av et tidsbestemt leieforhold, noe som i dag blir mer og mer vanlig i pakt med stadig kortere varighet på leieforholdene. Mange ønsker seg ut av leiesituasjonen, men har ikke tenkt gjennom konsekvensene av den avtale de har undertegnet. En bestemmelse som i utgangspunktet var ment å sikre leietakernes rettigheter og rettsvern, er i realiteten i mange tilfelle blitt til fordel for utleierne.

## 5.5 Saksbehandlingstid

Husleietvistutvalgets målsetting er å starte megling innen én måned etter at saken er brakt inn. Dette målet lar seg ikke oppnå i alle tilfeller, noe som

blant annet skyldes at forkynning og tilsvar av ulike årsaker kan ta en viss tid. Dessuten har ikke partene i enhver sak anledning til å møte på de foreslåtte tidspunkter. I utvalgets årsmelding for 2001 blir det oppgitt at gjennomsnittlig tid for saksgangen i de 32 sakene som ble løst ved megling dette året var 11 uker. I løpet av året hadde gjennomsnittstiden for behandlingen av forlikene sunket fra 13 uker for de 16 første forlikene til 9 uker for de siste 16. For de 7 sakene som ble avgjort av det partsammensatte utvalget i 2001 var gjennomsnittlig behandlingstid 4 1/2 måned. Dette tidsforbruket blir imidlertid ikke ansett å være representativt, særlig fordi de ble avgjort i utvalgtes startfase av en og samme saksbehandler og under forhold som var spesielle. Per 1. desember 2002 er behandlingstiden 7 uker for saker avgjort etter forlik og megling, og 3 1/2 måned for saker avgjort av det partssammensatte utvalget.

## 5.6 Måloppnåelse

Stortingets uttalte målsetting når det etablerte en prøveordning med husleietvistutvalg for Oslo, var å tilby et alternativ til forliksråd og domstoler. Samtidig skulle som nevnt den nye ordningen bidra til å sikre raske og rimelige avgjørelser. Raskheten, effektiviteten og forutsigbarheten i en slik ordning skulle i seg selv medføre en styrking av rettsvernet, men ikke ensidig for leietakerne. Til forskjell fra en ren domsmyndighet skal meglingsinstitusjonen etter intensjonen utgjøre et mer fleksibelt system, som i neste omgang åpner for flere muligheter med henblikk på endelig løsning av konfliktene. Med tanke på å evaluere Husleietvistutvalgets arbeid i den forholdsvis korte tid det har fungert, blir det derfor viktig å trekke inn saksbehandlingen ved forliksråd og domstoler i hovedstaden. Særlig for Oslos vedkommende viser det seg at saksbehandlingstiden ved disse institusjonene er lang. Generelt sett er det imidlertid grunnlag for å hevde at 134 saker er et for lavt antall til at sikre konklusjoner kan trekkes når det gjelder HTU's funksjon i forhold til målsettingen. Dette gjelder desto mer både fordi HTU-ordningen er ny og at sammenlignbare tall og oppgaver fra domstoler og forliksråd ikke foreligger per i dag. Slike oppgaver dreier seg både om kostnadene for partene og staten, samt selve tidsforbruket i saksgangen.

Husleietvistutvalgets jurister gir for øvrig uttrykk for at saksmengden er mindre enn forventet, og at utvalget har kapasitet til å behandle langt flere saker. Årsakene til denne situasjonen er det per i dag vanskelig å si noe mer bestemt om, men i et brev til Kommunal- og regional-

departementet påpeker Leieboerforeningen og Huseiernes Landsforbund at behandlingen av en tvist i HTU koster mer enn i forliksrådet. I HTU er prisen kr. 1340 -, en sum som utgjør to ganger rettsgebyret, som er satsen for forliksrådet. De to nevnte interesseorganisasjonene gir da også uttrykk for at departementet bør senke behandlingsprisen i HTU til samme nivå som i forliksrådet. De samme organisasjoner ønsker også at forliksrådet i Oslo skal fritas for husleiesaker og at alle saker som ikke starter i Oslo tingrett må passere gjennom Husleietvistutvalget; dette fordi organisasjonene mener HTU ivaretar konfliktpartenes rettssikkerhet bedre enn forliksrådet. I denne sammenhengen hevder de samme interesseorganisasjoner at det fra advokathold «under hånden» sies at forliksrådet brukes i tilfeller der konfliktparten i utgangspunktet mener å ha en dårlig sak. Sjansen for å få medhold vurderes nemlig å være større etter behandling i forliksrådet enn i det spesialkompetente HTU. En mer spesifikk empirisk dokumentasjon av slike påstander foreligger imidlertid ikke per dags dato.

En generell hovedkonklusjon for Husleietvistutvalgets arbeid og virke-måte kan likevel trekkes: Per november 2002 har de fleste sakene blitt avsluttet med forlik i løpet av én til to måneders saksbehandling. Dette bør kunne betegnes som en akseptabel måloppnåelse i forhold til det opprinne-lige ønsket om raske og rimelige avgjørelser for de involverte parter.

## **5.7 Husleietvistutvalgets rolle i «systemet»**

Et avisoppslag (*Dagsavisen* 21. oktober 2002) har berørt forholdet mellom Husleietvistutvalget og forliksrådet i Oslo. I det sistnevnte organet kan det ifølge oppslaget ta åtte til ni måneder for å avgjøre en tvist om for eksempel husleie, mens tilsvarende konflikt tar langt kortere tid i Husleietvistutvalget. På tross av dette er likevel mengden av saker mye større hos forliksrådet enn hos HTU. Forliksrådet fører ikke detaljert statistikk over hvilke saker som passerer institusjonen, men antallet husleiesaker skal ligge et sted mellom 1000 og 1200. Dersom en part ønsker en tvist om husleie inn for domstolen, skal saken normalt først behandles i forliksrådet. Rådet fungerer både som meglingsinstans (Av midlertidig forskrift om HTU, s. 5, fremgår imidlertid følgende: Husleietvistutvalgets vedtak etter § 8 kan innen én måned etter forkynning bringes inn for herreds- eller byrett. Stevning sendes direkte til herreds- eller byrett. Saken er brakt inn til rett tid når stevning er postlagt innen utløpet av fristen) og domstol, men hvis konflikten ikke løses her går den videre til tingretten. I Oslo tingrett går imidlertid, i følge *Dagsavisen*, tallet på tvister om husleie nedover. I

1997 dreide det seg om 300 saker, mens tallet for 2000 og 2001 var henholdsvis 122 og 94. Oslo tingsrett har husleietvister som prioritert sakstype, men likevel var gjennomsnittlig behandlingstid så lang som 243 dager. Instansens målsetting var 180 dager, en behandlingstid som ble oppnådd i 2000 med 175 dager, men som altså økte betydelig i 2001. Når det gjelder tallene fra forlikrådet og tingretten er det imidlertid grunn til å understreke at de utelukkende er hentet fra oppslaget i *Dagsavisen*, og ikke fra egen granskning av saksmaterialet i de to institusjonene. Ved HTU blir det da også stilt spørsmål ved riktigheten av disse tallene. For øvrig kan det nevnes at Leieboerforeningen i Oslo i løpet av 2001 registrerte 1700 saker som gjaldt leieforhold, mens Huseiernes Landsforbund mottar årlig cirka 5000 henvendelser av samme type. For de som er involvert i tvister omkring husleieavtaler eksisterer i dag følgende instanser som kan behandle og eventuelt løse tvisten: Takstnemnda (tingretten), Husleienemnda (bare i Oslo og Trondheim), Husleietvistutvalget (bare Oslo) og forlikrådet/domstolene/rettsmegling.

## 5.8 Husleietvistutvalgets funksjon: oppsummering

Husleietvistutvalget kan altså betegnes som et domstollignende forvaltningsorgan opprettet av Kommunal- og regionaldepartementet som en prøveordning over tre år. Utvalget skal etter formålet utgjøre et alternativ til behandlingen av tvister omkring leieforhold til bolig i rettsapparatet. Den viktigste begrunnelsen for å etablere et slikt alternativ, var behovet for en rask og faglig/kompetansemessig god saksbehandling (husleietvister er som regel hastesaker) og at de pengebeløp som lå til grunn for tvistene som regel var forholdsvis små. Særlig for Oslos vedkommende tar behandlingen i Forlikrådet lang tid. Forlikrådet avsier heller ikke dom i oppsigelsessaker. Det medfører at slike saker henvises videre til tingretten når forlik ikke lar seg oppnå. Normalt vil Husleietvistutvalget kunne tilby megling innen én måned etter at saken er kommet utvalget i hende. Hittil har det ikke vært ventetid i forbindelse med utvalgets saksbehandling, bortsett fra den tid partene selv trenger til å forberede en skriftlig saksfremstilling. Virksomheten hittil har vist at de aller fleste tilfeller der megling finner sted, ender med forlik – i gjennomsnitt syv uker fra det tidspunkt sakene er kommet inn. Et vedtak av Husleietvistutvalget får samme virkning som en dom, så sant ikke vedtaket blir anket til Oslo tingrett av minst en av partene.

De viktigste fordelene ved konflikthåndteringen i HTU kan sammenfattes slik:

- Lav terskel for innsending av klage. Dette medfører at sakene ikke er kommet for langt før de bringes inn.
- En uformell, men likevel trygg ramme for saksbehandlingen der tvisteløserne er spesialiserte jurister og meglingen skjer i offentlig regi.
- Rask og rimelig tvisteløsning.
- Behandlingen er effektiv i den forstand at avtalene som inngås får samme virkning som rettsforlik og rettskraftig dom. Dette blir særlig viktig fordi det skiller HTU-formen fra for eksempel konflikt-rådsmedling.

Adgangen til å velge medling på et tidlig stadium, der man dessuten kan oppnå rettskraftig avtale, vil trolig redusere domstolenes saksmengde. Det gjelder særlig hvis avgjørelse også er sikret dersom medling ikke fører frem, noe som indirekte vil bidra til å øke domstolens effektivitet. For å kunne fungere skikkelig må en meglingsinstans av denne karakter disponere faglig kvalifiserte meglere som kan bruke den nødvendige tid til meglingsprosessen. Dette er ikke tilfellet ved dagens forliksordning.

# 6 Oppsummering og konklusjoner

På bakgrunn av drøftingene ovenfor vil vi her gi en kort vurdering av rettsproblematikken på de potensielle problemområder vi har drøftet, samt antyde noen tiltak der vi mener å ha grunnlag for det.

Potensielle problemområder:

- Retten til bolig
- Adgangsproblemer/diskriminering
- Rettighetsforholdene for medlemmene i bokollektiver
- Svake rettigheter; korttidskontrakter, framleie, begrenset oppsigelsesvern og lignende
- Leieprisvernet
- Lovfeller: om profesjonalitet og lovkunnskap
- Rettighetssituasjonen ved omgjøring av disposisjonsform
- Rettighetssituasjonen ved endring i prissystem
- Ubalanserte standardkontrakter
- Rettsorganene: er de adekvate, arbeider de raskt nok?

## 6.1 Retten til bolig

Retten til bolig er etter måten svakt formulert i norsk lovverk. Hva dette betyr i praksis er en annen sak. For folk som har problemer på boligmarkedet – hva enten det skyldes behov for spesialboliger, at folk har dårlig økonomi og/eller problemer med å tilpasse seg i vanlige boformer (ofte omtalt som folk med dårlig boevne), er det tilgangen på boliger og bobetingelsene (inklusive boutgiftene) som blir det sentrale.

Ansvar for at det bygges og stilles nok boliger til disposisjon må ligge hos de politiske myndigheter lokalt og sentralt. Boligutvalgets forslag om en ny boliglov som gir klarere hjemmel for å pålegge kommunene oppgaver på dette feltet, synes fornuftig.

Med de 18 200 omsorgsboliger som ble registrert ved siste årsskifte, virker dekningen av trygde- og omsorgsboliger å være rimelig god. De største problemene med hensyn til realiseringen av retten til bolig gjelder i dag personer med en blanding av problemer. Det gjelder noen av dem som har

problemer på arbeidsmarkedet, sosiale- og helsemessige problemer og rusproblemer, og andre som av ulike grunner blir gående med lave inntekter – og i tillegg kanskje forsørgingsansvar – i lange perioder av livet. Mange i disse gruppene er langtids sosialklienter, og ofte er de enslige. Noen – Boligutvalget anslår antallet til 2-3000, Ulfrstad (1997) anslo det til ca. 6000 – er (midlertidig) helt bostedsløse.

Hvilke virkemidler kommunene *har* for å skaffe til veie boliger er det gjort grundig rede for i Rundskriv H-08/02 fra KRD. Hvilke virkemidler de bør bruke, og hvilke nye virkemidler de eventuelt trenger, har ikke vi hatt anledning til å vurdere i dette oppdraget. For de fleste av dem som trenger hjelp til å skaffe seg bolig, er leiemarkedet det eneste realistiske alternativet. Men mange vil ha problemer med å få leid bolig på det private markedet – selv med offentlig bostøtte; det gjelder både leiegårdsmarkedet og sokkel- og ekstraboligmarkedet. Vi tror derfor retten til bolig for de vanskeligst stilte vanskelig lar seg realisere uten kommunal utleievirksomhet av en viss størrelse. En slik virksomhet vil måtte drives på ikke-kommersiell basis og tilby stabile og rimelige bobetingelser – først og fremst med hensyn til leienivå. Å drive på ikke-kommersiell basis betyr ikke nødvendigvis at husleia skal subsidieres, men at kommunene ikke opptrer som markedsaktører med kortsiktige krav til fortjeneste. I den forbindelse vil vi vise til Hansen, Nordvik og Stang (1997, s.16) som antar at kostnadsdekkende husleier i kommunale utleieboliger ligger betydelig under markedsleiene i store deler av landet.

## **6.2 Adgangsproblemer/diskriminering**

Når det i våre dager snakkes om diskriminering på boligmarkedet, tenkes det først og fremst på etnisk diskriminering. Det forgår imidlertid også diskriminering av andre grunner, blant annet tyder Mary Ann Stamsøs (2002) undersøkelse på at sosialklienter kan oppleve diskriminering på det private boligmarkedene. Det foreligger imidlertid ikke studier som dokumenterer omfanget verken av etnisk eller annen diskriminering på dagens boligmarkeder. At det forekommer er imidlertid utvilsomt.

Både juridiske virkemidler og andre tiltak for å motvirke dette fenomenet er foreslått av Boligutvalget. Vi tror, på linje med Boligutvalget, at tiltak for å øke den generelle tilgangen på boliger er særlig viktige i denne sammenhengen. Vi er også enige med utvalget om betydningen av den offentlige utleiesektoren for bosettingen av flyktninger, og at en ordning med offentlig formidling/megling for leiemarkedet bør utredes.



### 6.3 Rettighetsforholdene for medlemmer i bokollektiver

Husleieloven dekker ikke avtaler om leie av husrom til ferie- og fritidsbruk, og heller ikke avtaler mellom hoteller og deres gjester. På disse områdene er virksomheten dekket av annet lovverk.

Bokollektiver/bofelleskap utgjør en liten del av boligmarkedet. Slike boarrangementer er ofte en hensiktsmessig løsning for studenter og vennegrupper fordi det ofte representerer en billigere løsning for hver enkelt enn å leie alene. Samtidig gir det en utleier mulighet til samlet å oppnå høyere leie enn ved å leie ut til en enkelt familie. I Aftenposten Aften er det nå en egen spalte for boligannonser under overskriften «Bofelleskap», der det ofte forekommer at bokollektivene selv annonserer etter medlemmer.

Når det gjelder husrom som blir leid ut til bokollektiver har vi brakt i erfaring at leieforholdene kan være ordnet på ulike måter, med konsekvenser både for forholdet mellom medlemmene og for forholdet mellom det enkelte medlem og utleier: 1) Utleier kan ha avtale med hvert enkelt medlem i kollektivet som spesifiserer hvilket rom den enkelte disponerer (pluss adgang til fasiliteter og fellesrom). 2) Kontrakten kan være som i 1), men uten å spesifisere hvilket rom den enkelte disponerer. Romfordelingen kan i så fall bli en kilde til konflikt mellom medlemmene. 3) Utleier kan ha felles kontrakt med medlemmene. De vil da ha solidarisk ansvar for husleien og eventuelle skader på leiligheten. 4) Det er kun ett av kollektivmedlemmene som har leieavtale med utleier – de andre ikke. Formelt sett antar vi at en slik videreutleie vil dekkes av lovens bestemmelser om framleie av del av bolig, jfr. § 7-3. Slike framleieforhold skal godkjennes av utleier. Vi har ikke empiri om omfang og art av konflikter om leieforholdene mellom medlemmene i bokollektiv og utleier – eller mellom medlemmene innbyrdes – og hvordan de løses. Man kan imidlertid tenke seg at det lett kan oppstå konflikter om hvem som har hvilke roller – både i forhold til utleier og innad i kollektivet – og hvordan rettigheter og plikter er eller skal være fordelt. Særlig kan slike konflikter oppstå dersom leieforholdene ikke er basert på skrevne avtaler. Ytterligere komplikasjoner i rettighets- og pliktforholdene kan man tenke seg dersom ett av medlemmene gifter seg eller blir samboer. Etter husleielovens § 7-1 har en leietaker rett til å ta opp ektefelle og samboer i sin husstand, uten godkjenning av utleier. I slike tilfeller vil ikke utleier ha krav på ekstra leie. Den som er oppført som husstandmedlem vil, på visse vilkår, ha rett til å tre inn i leieforholdet ved dødsfall og skilsmisse. Et slikt forhold kan lett bli konfliktfylt i forhold til de andre medlemmene, uansett avtalestatus.

## 6.4 Svake rettigheter

Den som leier bolig kan ha «svake rettigheter» av to helt forskjellige årsaker: 1) Loven kan for noen typer leieforhold hjemle svakere rettigheter for leietakeren enn lovens hovedregler, 2) Det som er avtalt i en konkret leieavtale kan være omgåelse eller brudd på loven til ugunst for leietakeren.

Wessel (1999) definerte «svake rettigheter» for leietakerne på leiemarkedet som «Tjenestebolig/forpaktning, fullt møblert utleie, framleie eller leiekontrakt inntil 3 år». Han fant at slike leieforhold hadde økt fra 1988 til 1995. I denne definisjonen er det først og fremst korttidskontrakter og legale begrensninger i oppsigelsesvernet, jamført med lovens hovedregler, det fokuseres på. Det samme gjør Boligutvalget i NOU 2002: 2 hvor utvalget uttaler: «Svake rettigheter til bolig dreier seg ofte om «boliger utleid i øyeblikket», og leiekontrakter som ikke oppfyller husleielovens krav til oppsigelighet» (NOU 2002: 2, s.232). Her vil vi tro at det med «krav til oppsigelighet» siktes til lovens *hovedregler* på dette området.

Den nye husleieloven av 1999 hjemler ikke lenger svakere oppsigelsesvern for såkalt møblert utleie. Det alene reduserer omfanget av leieforhold med «svake rettigheter» med mellom 40- og 50 000 fra 1995 til 2001. Vi har forsøkt å vurdere utviklingen av kategorien «svake rettigheter» slik Wessel definerte den, eksklusiv møblert utleie, i avsnitt 2.3.7. Data fra Levekårsundersøkelsen 2001 lar seg ikke helt jevnføre med data fra de tidligere boforholdsundersøkelsene, men avviket er ikke stort. I avsnitt 2.3.7 konkluderte vi med at omfanget av leieforhold som kan karakteriseres som svake i den betydning at det dreier seg om avtaler som er tidsbegrenset og med en varighet inntil 3 år, også er redusert siden 1995. Nå er disse dataene selvsagt beheftet med visse feilmarginer, men vi vil likevel med rimelig sikkerhet konkludere med at vi her står overfor en reduksjon.

Hvorvidt leietakers rettigheter er svake, er ikke bare et spørsmål om hvilken avtaletype leiekontrakten faller inn under, og om lovens bestemmelser eventuelt er brutt. Like viktig er det å vurdere kontraktens bestemmelser mot det boligbehovet leietakeren har i praksis. Vi har sett nærmere på omfanget av leieforhold med kort varighet samt leieforhold med legale begrensninger i oppsigelsesvernet, og deres relasjon til endringene i leietakernes botid, deres flytteplaner og vurdering av sin egen bosituasjon om henholdsvis 3 og 6 år. Vår konklusjon blir da at ikke bare har leieforhold med «svake rettigheter» blitt redusert, men at det også bare for et fåtall av de som bor på korttidskontrakter er slik at denne begrensningen høyst sannsynlig representerer en vesentlig og uønsket begrensning

i deres boligvalg. Det vil først og fremst være tilfelle for enslige i alderen 30 til 60 år som bor på korttidskontrakt, og som ønsker å etablere seg som eiere, men som ikke regner med å kunne realisere det i løpet av de 3 til 6 neste årene, jfr. drøftingen i avsnitt 2.4.5 og 2.4.6

Loven hjemler svakere rettigheter for leietaker enn lovens hovedregler – og tilsvarende bedre rettigheter for utleier – på flere områder enn avtaleperiode og oppsigelsesvern, jfr. drøftingene ovenfor. Dette kan skje når en privat person leier ut sin egen bolig eller en bolig i et småhus hvor han/hun selv bor, eller når det dreier seg om utleie av offentlig klausulerte boliger. Her dreier det seg om å balansere leietakerens legitime rettigheter mot utleiers legitime rettigheter. Loven gir også adgang til å fravike hovedreglene ved avtale i noen tilfeller. Samlet sett finner vi ikke den nåværende lovs bestemmelser problematiske for leietakeren, bortsett fra på et par punkter. Det gjelder bytteretten som fra 1977 til 1999 var hjemlet i den gamle loven, men ikke lenger er det i den nye. Det gjelder videre rettsvernet for leietakeren dersom utleier selger den utleide boligen før den er tatt i bruk og leieavtalen ikke er tinglyst, eller dersom den blir solgt ved tvangssalg og leieretten har dårligere prioritet enn pantavers krav – og salgsummen ikke dekker de prioriterte kravene. Betydningen av det siste har vi ikke kompetanse til å bedømme. Bytterett finnes både i Sverige og Danmark, og er naturlig nok mest relevant der man har store profesjonelle utleiesektorer, offentlige eller private. Om bytterett ikke er hjemlet i loven, er det naturligvis ikke forbudt å avtale bytte. Oslo kommune praktiserer for eksempel bytterett i sin boligmasse.

Ved en samlet vurdering av rettighetssituasjonen for leietakere i dag, må vi også huske på at husleieloven av 1999 plasserer søksmålsbyrden i oppsigelsessaker på utleieren. Ikke mindre viktig er den generelle bestemmelsen i loven om at det er ulovlig å inngå avtaler som er dårligere enn lovens bestemmelser for leietakeren, men ikke for utleieren.

Til sist en merknad om framleie. En framleiekontrakt har som regel begrensede rettigheter for framleieren sammenlignet med en vanlig leiekontrakt. Det ville imidlertid ha vært en alvorlig svakhet i rettsvernet for den som leier, dersom muligheten til å fremleie en leid leilighet ikke hadde eksistert.

Dersom det i stort omfang inngås leieavtaler som er en omgåelse eller et brudd på lovens bestemmelser til ugunst for leietaker, og dette sjelden blir påtalt og sanksjonert, kan det også betraktes som en svakhet ved rettsvernet. Vi har et inntrykk av at det ikke så rent sjelden syndes mot lovens bestemmelser ved at det inngås korttidskontrakter uten at det er

hjemlet i loven. Det er imidlertid sjelden at slike saker bringes inn for rettsapparatet av leietaker. Det kan bety fire ting: Enten at det i realiteten er få slike tilfeller, at leietakere ikke er klar over sine rettigheter etter loven, at de kjenner loven men ikke finner det bryet verdt eller kvier seg for å bringe saken inn for retten, eller at leietakerne selv ser seg best tjent med slike korttidskontrakter. Det siste har vi grunn til å tro er tilfelle, særlig når det gjelder ungdom. Her må vi også huske at en leieavtale som blir kjent ulovlig med hensyn til de kriterier som er lagt til grunn for å gjøre den tidsbegrenset, går over til å bli en vanlig oppsigelig, tidsubestemt avtale.

## 6.5 Leieprisvernet

Leietakerens vern mot å bli pålagt eller måtte betale en for høy leie, finner vi i husleielovens §§ 4-1, 4-2 og 4-3. Leieprisvernet for leieren er sterkt knyttet til begrepene gjengs leie, liknende avtaleforhold og liknende husrom, begreper som alle er vanskelige å tolke og operasjonalisere. Vi har i drøftingen ovenfor stilt oss tvilende til den reelle betydningen av disse lovbestemmelsene, særlig betydningen av § 4-1. En leier vil neppe gå til retten med en husleietvist når han/hun er i forhandlinger med en utleier. Det må være den sikre vei til ikke å få leie. Husleietvistutvalget har da også bare hatt én sak om leieprisen så langt. Isteden for saker om husleia, reiser leierne oftere saker vedrørende husrommets standard og mangler jevnført med den inngåtte avtalen.

Begrepet «gjengs leie» representerer et særlig problem når lovens bestemmelser skal tolkes og anvendes. Gjengs leie kan ikke observeres i markedet, men er en gjennomsnittspris som må estimeres med adekvate statistiske metoder. Foreløpig lages det ingen slik statistikk for husleiene i leiemarkedet. Vi vil anbefale at det blir tatt skritt for å bøte på denne mangelen. Selv om slike estimater neppe vil kunne bli detaljerte nok, vil selv regionale estimater for leienivået etter boligenes størrelse/antall rom bety et framskritt jevnført med dagens situasjon.

Vi tolker lovens bestemmelser om leienivå og regulering av husleia slik at husleiene skal bestemmes av markedet, med visse modifikasjoner. Det er forbudt å avtale en leie som er urimelig, og det er lagt restriksjoner på hvor raskt leia i løpende leieforhold kan justeres etter det leienivået som bestemmes i markedet. Denne bremsemekanismen vil være til leiers fordel når prisene stiger, men til utleiers fordel når leieprisene faller.

Ved en samlet vurdering av leieprisvernet må det også tas hensyn til husleielovens § 4-6. Her gis Kongen rett til å fastsette leiestopp og

maksimalsatser for leie for bestemte perioder, bestemte områder eller bestemte leieforhold, dersom forholdene gjør det nødvendig. Her siktes det nok på svært ekstraordinære situasjoner. § 4-6 sier at «Kongen også kan gi forskrifter om hva som skal regnes som gjengs leie». Sett på bakgrunn av den eksisterende uklarhet om hvordan gjengs leie skal operasjonaliseres, burde man kanskje vurdere å ta i bruk i det minste denne bestemmelsen.

## 6.6 Lovfeller

Folk som kjenner loven dårlig, det kan gjelde både leier og utleier, kan gå i feller – noen ganger også forårsaket av bestemmelser som er ment å være – og normalt også er – til fordel for den som rammes. En leietaker som for eksempel inngår en tidsbegrenset avtale i tråd med lovens minstekrav på 3 år, er bundet til å leie i hele dette tidsrommet, med mindre man har avtalt rett til gjensidig oppsigelse i løpet av perioden. En leietaker som kommer i den situasjon at han/hun må bryte en tidsbestemt kontrakt, kan kreve rett til framleie, noe utleier ikke kan nekte uten at forhold ved framleieren gir saklig grunn til det. Nekter utleieren framleie uten slik grunn, kan leieren si opp avtalen, jfr. § 7-5. I slike situasjoner vil utleieren også ha et ansvar for å begrense sitt tap ved kontraktsbruddet (ved å leie ut den fraflyttede leiligheten). Dette vil modifisere leiers plikt til å betale leie for hele leieperioden. Et annet eksempel på en slik felle kan være en utleier som står overfor valget mellom å selge eller å leie ut en bolig midlertidig, og som inngår en avtale om utleie som ikke tilfredsstillers lovens bestemmelser. Denne utleieren kan i neste omgang bli «påført» en vanlig tidsbegrenset avtale som ved et eventuelt senere salg kan bli påheftet eiendommen.

## 6.7 Rettighetssituasjonen ved omgjøring av disposisjonsform

Ved omgjøring av disposisjonsformen til bolig i leiegårder kan det lett oppstå situasjoner som – selv om de foregår på lovlig vis – vil virke truende for mange, særlig eldre mennesker. Vi tenker her særlig på eierseksjoneringen av leiegårder som hovedsakelig fant sted på 1970- og 1980-tallet. De fleste av disse leietakerne bodde i prisregulerte boliger. Selv om disse fikk tilbud som representerte gode kjøp, ble deres bokostnader som eiere på kort sikt betydelig høyere enn før. For mange representerte også omgjøringen en uønsket flytting. For de som forble boende som leietakere,

ble nok situasjonen på noe lengre sikt forverret, ikke minst senere som følge av vedtaket om utfasing av prisreguleringen.

Når det gjelder eierseksjonering har vi inntrykk av at det kan foregå en del transaksjoner i lovens grenseland – for eksempel overtredelse av lovens bestemmelser om at ingen kan eie mer enn to seksjoner – som gjør at opprinnelige leietakere føler seg «overkjørt».

Bortsett fra det som måtte dreie seg om lovbrudd på dette området, står vi her overfor spørsmål av mer allmenn karakter som dreier seg om den enkeltes rettigheter ved større samfunnsmessige endringer. Vi har ikke gått i dybden av dette temaet her, men har funnet det riktig å nevne det.

## **6.8 Rettighetssituasjonen ved endring i systemet for prisfastsettelse**

Dette temaet er aktualisert av Oslo kommunes beslutning om å heve leienivået i de kommunale utleieboligene og å legge om systemet for fastsettelse av husleia fra administrativt fastsatte (og muligens subsidierte) priser, til en eller annen form for markedsbestemt leie.

Foruten at det her i noen tilfelle har oppstått strid om lovligheten i de foretatte endringer i relasjon til tidligere inngåtte avtaler (Oslo kommune tapte i høst en slik sak i retten, jvf. Aftenpostens morgenutgave 1.10 2002), har det oppstått uenighet og strid om hvordan prisene skal bestemmes etter det nye systemet. Skal de for eksempel fastsettes ved summariske justeringer eller individuell taksering av den enkelte leilighet? Hva skal vektlegges ved en eventuell individuell taksering?

Oslo kommunes politikk er at leiene i kommunens utleieboliger skal justeres til gjengs leie (egentlig til et nivå ca. 20-30 prosent under gjengs leie). Denne politikken er ikke i tråd med KRD's anbefalinger til kommunene om å bruke kostnadsdekkende leier i sine boliger. Dessuten møter man her problemene med tolkningen av «gjengs leie» (hvilke deler av markedet kommunens boliger prismessig legitimt kan sammenliknes med), og den manglende statistikk om gjengs (gjennomsnittlige) leier, jvf. drøftingene av dette i avsnittene 3.5.4 og 4.6.5.

Boligvirkemiddeletaten i Oslo kommune produserte ved årsskiftet 2002-2003 for første gang statistikk over leienivået i de kommunale utleieboligene. Dette er et viktig skritt for å bedre beslutningsgrunnlaget for lovanvendelsen på dette området. En rimelig trygg lovanvendelse krever imidlertid også en mer omfattende statistikk over leienivået i andre deler av markedet. Det finnes foreløpig ikke. Surveydata om leienivået i Oslo

antyder at leienivået i de kommunale utleieleiligheter allerede i dag ligger ganske nær det gjennomsnittlige leienivået i tilsvarende boliger i Oslo, jvf. tabell 4.12.

## **6.9 Ubalanserte standardkontrakter**

Sommeren 2002 startet Forbrukerombudet en gjennomgang av de standardkontrakter som brukes av mange utleiere. Foreløpig har de sett på kontraktene til Huseiernes landsforbund og Studentsamskipnaden i Oslo. I begge tilfeller hadde ombudet en rekke merknader og kom med pålegg om endringer. Påtalen gjaldt særlig ubalansert framstilling av rettighets-situasjonen i avtalene – til ugunst for leietaker, og avtalebestemmelsene om vedlikeholdsplikten – også det til ugunst for leietaker.

## **6.10 Rettsorganene: er de adekvate og arbeider de raskt nok?**

Vi har i denne forbindelse sett spesielt på Husleietvistutvalget. Vi påpeker flere fordeler ved et retts- og meklingsorgan av denne type. Sett i forhold til ordinær domstolsbehandling står nemnda for en rask, kompetent og økonomisk rimelig saksbehandling. Siden Oslo ikke lenger har noen særpreg, vil det sannsynligvis vanskelig kunne argumenteres for at en slik ordning begrenses til Oslo og Akershus. Som alternativ til egen organisasjon, bør tilsvarende oppgaver, der ikke minst forhåndsinformasjon både til utleiere og leieboere vil være en sentral og konfliktreducerende oppgave, vurderes lagt til Forbrukerrådet og de lokale forbrukerkontor.

Avslutningsvis vil vi slutte oss til Boligutvalgets forslag om et offentlig informasjons- og meglingsorgan for leiemarkedet. Det vil kunne gi nøytral informasjon til aktørene på leiemarkedet, både om lovens bestemmelser og aktuelle priser, foruten å kunne bistå med formidling og ved avtaleinngåelse. Vi tror et slikt organ kan dekke et behov i dagens situasjon, i tillegg til det arbeid som Forbrukerrådet og partenes egne organisasjoner driver.

# Summary

The character of the rental market has changed over time. Lifelong tenancy has been replaced by short-term tenancy, and the professional, private landlord with many dwellings to let has been replaced by the non-professional landlord, who is temporarily absent from his own ordinary dwelling or has an extra dwelling at his disposal, often acquired via inheritance. The share of households living in a rented flat has also steadily fallen, but the long-lasting decline of the rental market came to a halt after 1990. More young people are renting flats now, not least due to postponement of first-time home purchases. At the same time there has been a strong increase in construction of residential care facilities for the elderly, especially after 1997.

Today it is primarily young people and to some extent the elderly who rent a flat. Young tenants increasingly tend to have spent a short period in their current tenancy, and expect to move fairly soon. Young people prefer to own their home – and most expect to do so within the space of a few years. The rental dwelling has become a transitional phenomenon for most younger people – an option chosen prior to forming a couple relationship, starting a family and deciding where to live on a more permanent basis.

Of the relatively few in the age range 30–59 who rent a flat, most wish to own their home, but far from all of them regard this as achievable within the foreseeable future. Tenants in this age range are generally persons with poor finances who have undergone a family breakdown, and can with some justification be said to be locked into the rental market.

The two parties to a tenancy relationship normally have conflicting interests. The landlord will naturally prefer a tenancy providing substantial freedom of disposal over his or her housing capital. The tenant desires a tenancy that meets the central criteria for the dwelling qua welfare good. The law balances these conflicting interests, and distinguishes between different types of landlords. Submarkets that have grown and become dominant are above all those where the law's normal provisions can be departed from in the landlord's favour and in the tenant's disfavour. This has given rise to concern that a growing share of tenants will remain in tenancies with few legal safeguards; i.e. primarily short-term contracts giving little protection against notice to quit.



Contracts in the rental market are either of fixed duration or “at will”. Just under 30 per cent of tenants today have no contract – very many of them rent from family and friends. About one-half have at-will contracts, while about 20 per cent have short-term contracts of three years’ duration or less. There appear to be fewer now than for example in 1995. Tenants’ protection against notice to quit was strengthened by the new Rent Act of 1999. All in all our data confirm that there are fewer tenants with weak legal safeguards today than in the mid-1990s. The majority of tenants on short-term contracts are young people, and this scarcely poses a major problem for them in view of their short time perspective on the tenancy relationship. The type of contract appears to have no bearing on how rapidly they expect to be able to achieve the home-owner status they desire. It may well be a different story for middle-aged persons with poor finances and a variety of social problems. They may have to make do with moving from one short-term contract to the next in the rental market. The oldest tenants almost never have short-term contracts.

The new Rent Act of 1999, Section 1-2, contains a mandatory rule that prohibits contractual terms being agreed that are less favourable for the tenant than those that follow from the Rent Act. The tenant’s legal safeguards are otherwise predominantly a matter of statutory provisions protecting against notice to quit and requiring a fair rent. The new act provides extended protection against notice to quit. The act states that as a general rule a dwelling cannot be let for a shorter period than three years. Terminable rental contracts can be terminated at will by the tenant, whereas the landlord faces strict requirements as to fair grounds for giving a tenant notice to quit. Moreover, the act places the burden of legal action with the landlord in cases of termination of contract, i.e. for a tenant it is sufficient to protest against notice to quit. It is the landlord who has to bring the case to court if the tenant protests.

Where rent is concerned, the act accepts the going market rent for new tenancies. According to the act the market rent is never to be regarded as unfair. Only a rent that is unreasonably high compared with the market rent when the contract is agreed is unlawful, cf. Section 4-1. The act also authorises either party to request adjustment of the rent in the course of the rental period, a provision that is not unnatural in light of the strong protection given in the act against notice to quit. The act opens the way for rent in ongoing tenancies to be adjusted to the market level. This favours the landlord when rents rise and the tenant when rents fall. However, the act restricts the speed of adjustment to market rent by provisions that allow

index regulation only on an annual basis, and upward or downward adjustment of rent to the going level for similar accommodation and similar contracts only once every three years.

It is not clear how key concepts such as going level, similar accommodation and similar contracts should be interpreted and operationalised. This is particularly true of the concept of “going level” which cannot be observed in the market but is an average price that has to be estimated using adequate statistical methods. Hence the act presupposes a statistical base that does not exist at present. As a minimum measure to render the act more usable for the parties in the rental market – and also for the legal system – a system should be established that obtains updated data on rent levels in various parts of the market.



# Litteratur

Andersen, Arne Støtterup (2002): *Yngre på boligmarkedet 1987-1997*. Oslo - Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Rapport 2002/12.

Andersen, Berit, Jenny Linnerud og Per Schøning (2002): *Landbruksbebyggelse 2000. Kvalitetskontroll av informasjon om landbruksbebyggelse ved kobling av registre*. Oslo – Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Rapport 2002/28.

Ball, Jane (2002): *Chaos or Necessity? Studying how England, France and Germany regulate tenancies in at least four different ways*. Sheffield University. Paper prepared for the ENHR conference, Wien, 1-5 July 2002

Eliassen, Finn Einar (1999): *Norsk småbyføydalisme.? Grunneiere, huseiere og husleiere i norske småbyer ca. 1650–1800*. Oslo: Den norske historiske forening

Gram, Jens (1931): *Norsk husleierett*. Oslo: Aschehoug

Gulbrandsen, Lars (1980): *Fra marked til administrasjon? Boligmarked og boligpolitikk i Oslo i det tjuende århundre*. Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning.

Gulbrandsen, Lars (1989): *Boligutleie mot avvikling? Endringer av Oslos boligutleiemarked i 1980-åra*. Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning. Rapport 1989:2

Gulbrandsen, Lars (1999): *Gjeld og økte rentekostnader. Renteøkningene i 1998 sett i lys av utviklingen av husholdningenes gjeld på 1990-tallet*. Oslo: NOVA. Skriftserie 3/99.

Gulbrandsen, Lars (2002): Aldri har det vært så ille som akkurat nå. Om norsk ungdoms utflytting fra barndomshjemmet og etablering i egen bolig. *Tidsskrift for ungdomsforskning*, 2. årgang, nr 2: 33-49.

Gulbrandsen, Lars (2003): Norway. In Gallent, Nick, Mark Shucksmith and Mark Tewdwr-Jones (eds.): *Housing in the European Countryside. Rural Pressure and Policy in Western Europe*. London: Routledge: 29-43

Gulbrandsen, Lars and Åsmund Langsether (2002): *Family relations in the housing market*. Paper presented at the conference «Housing Cultures – Convergence and Diversity». European Network for Housing Research. Vienna July 2002

Hansen, Thorbjørn (1992): *Utleiemarkedet. Forprosjektsrapport*. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.

Hansen, Thorbjørn, Viggo Nordvik, Eigil Stang (1997): *Kommunale utleieboliger – Lønner det seg?* Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 223.

- Lappegård, Trude og Viggo Nordvik (1998): *Sokkelboliger i det norske boligmarkedet*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 237.
- Lilleholt, Kåre (red) (1997): *Nordisk bustadrett*. Tema Nord 1997:594. København: Nordisk Ministerråd
- Nordvik, Viggo (1996): Mot et mer ustabil leiemarked. *Samfunnsspeilet* 4/96: 15-18
- Nordvik, Viggo (2002): *Leiemarkedet i Oslo og Akershus*. Et problemnotat. Oslo: Norges byggeforskningsinstitutt.
- Nordvik, Viggo og Lars Gulbrandsen (2001): *En bolig ekstra. Ekstraboligers betydning som utleieobjekt og boligkapital*. Oslo: Norges Byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 312.
- Norges Offentlige utredninger (NOU 1993:4): *Lov om husleieavtaler*
- Norges Offentlige utredninger (NOU 2000:17): *Buretslovene*
- Norges Offentlige Utredninger (NOU 2002:2): *Boligmarkedene og boligpolitikken*
- Oddum, Jan (2000): *Bostøtte og boligkonsum*. Oslo: Husbanken
- Oslo Kommune – Boligvirkemiddeletaten (2002): *Leiekrav i det private marked*. Rapport 2002.
- Oslo Kommune – Boligvirkemiddeletaten (2002b): *Leiepriser i det private markedet og for kommunale boliger i perioden 1999–2002*.
- Ot. prp. Nr. 30 (2002-2003): Om lov om bustadbyggjelag (bustadbyggjelagslova) og lov om burettslag (burettslagslova)
- Sogner, Sølvi (1984): Hva betydde overgangen til selveie for endringer i den sosiale struktur i det norske bondesamfunn på 1700-tallet. I: Imsen, Steinar og Steinar Supphellen (red): *Studier i norsk historie 1537 - ca. 1800*: 233-247
- Stadheim, Dag K. (1998): *Håndbok for styremedlemmer i boligselskaper*. Oslo: Tano Aschehoug
- Stamsø, Mary Ann (2002): *Privat profesjonell utleie til sosialhjelpsmottakere*. Oslo: Norges byggeforskningsinstitutt. Byggeforsknotat 52
- Stamsø, Mary Ann og Steinar Østerby (2000): *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Oslo: Norges byggeforskningsinstitutt. Prosjektrapport 288
- St. meld. nr 50 (1998-99): *Utjammingsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg*
- St. meld. nr 31 (2001-2002): *Avslutningen av handlingsplanen for eldreomsorgen. «Fra hus til hender»*.

Tokvam., Ole E. (2000): *Boligutleie i praksis*. Oslo: Cappelen Akademiske Forlag

Ulfrstad, Lars-Marius (1997): *Bostedsløshet i Norge. Kartlegging av bostedsløse i kontakt med hjelpeapparatet*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 216.

Wessel, Terje (1999): *Levekår og ulikheter i norske storbyer*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 258.

Wessel, Terje (2002): Fra leie til eie – Konvertering av leiegårder i norske storbyer. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Årgang 43, nr 3: 299-331

Wyller, Christian Fr (2000): *Boligrett*. 4. reviderte utgave. Stavanger